

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Lima, Perú

ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DE LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR



NACIONES UNIDAS

Consultor Principal:
Edgar Andrés Buitrón

Corrección de estilo:
Rocío del Pilar Espinoza Ruíz
E-mail: Rocíosru@gmail.com
Rocíosru@yahoo.com

Diseño y Diagramación:
Brenda Bruno Robles
E-mail: brendabru5@hotmail.com

Impresión:
MIX NEGOCIACIONES SAC
Av. Teodosio Parreño 212 Of 402 BARRANCO, Lima, Perú
Teléfono: 445- 1390

Financiado por:
“Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Combatir el Crimen”
(ACCBP por sus siglas en inglés), del Ministerio de Asuntos Exteriores y
Comercio Internacional del Gobierno de Canadá.

Esto no es un documento oficial de las Naciones Unidas. Las designaciones empleadas en este material así como su presentación no implican de manera alguna la opinión acerca del estatus legal, territorios, ciudades, áreas, autoridades o en relación a la delimitación de las fronteras y límites de ningún país por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Este documento no ha sido editado formalmente, está abierto a discusión, y no es necesariamente la opinión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Tabla de contenido

ACRÓNIMOS	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
RESUMEN EJECUTIVO	13
I. MARCO REFERENCIAL	15
1 El Delito de la Trata de Personas	15
1.1 Elementos básicos de definición	15
1.1.1. Situación del Ecuador	15
1.1.2 Informes Internacionales sobre Ecuador	17
1.1.2.1 Informe Mundial sobre Trata de Personas de UNODC	18
1.1.2.2 Informe de Trata del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.	18
1.1.3 Marco Normativo General	23
1.1.3.1 Marco Normativo del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños	26
1.1.4 Legislación Ecuatoriana	27
1. 2. Distintos Enfoques	50
a. Enfoque de Derechos Humanos	50
b. Enfoque de Género	55
c. Enfoque de Seguridad	59
d. Enfoque Inter-generacional	52
e. Enfoque de Territorialidad	53
f. Enfoque de Interculturalidad:	55
II. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	69
2. Objetivos del Estudio	69
2.1. Objetivo General:	69
2.2. Objetivos Específicos:	69
2.3. Ámbito:	70
III. RESULTADOS DEL ESTUDIO	81
A NIVEL CUALITATIVO:	82
3. Ejes de Actuación Integrales de la Trata de Personas	83

3.1. Eje de Prevención	83
a. Capacitación En La Actuación Contra La Trata De Personas	84
3.2. Eje de Persecución	93
a. Tipificación Del Delito A Nivel Nacional	102
b. Judicialización Del Delito	106
c. Corrupción Y Trata De Personas	119
d. Lavado De Activos, Incautación Y Pérdida De Dominio	124
3.3. Eje de Protección	125
a. Alojamiento	136
b. Asistencia Integral (Médica, Psicológica, Legal)	137
c. Seguridad Física De Las Víctimas Y Testigos	137
d. Posibilidad De Indemnización	139
3.4. Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional	141
a. Coordinación Y Cooperación Entre Todos Los Interesados A Escala Nacional	142
b. Cooperación Internacional Entre Los Estados Miembros	145
A NIVEL CUALITATIVO:	147
3.5. Descripción de los hallazgos en las Regiones	147
3.6. FRONTERA NORTE: SUCUMBÍOS	148
3.7. FRONTERA NORTE: CARCHI	151
3.8. FRONTERA NORTE: IMBABURA	154
3.9. FRONTERA NORTE: ESMERALDAS	157
3.10. FRONTERA NORTE: SANTO DOMINGO	161
3.11. FRONTERA SUR: EL ORO	164
3.12. SIERRA CENTRO: CHIMBORAZO	167
3.13. GRANDES CIUDADES DE LA COSTA: GUAYAQUIL- GUAYAS	170
3.14 GRANDES CIUDADES DE LA SIERRA: QUITO-PICHINCHA	172
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	179
4. I. En términos generales	179
4. 2. A nivel del Eje de Prevención	180
4. 3. A nivel del Eje de Persecución	182
4. 4. A nivel del Eje de Protección	182
4. 5. A nivel de Coordinación y Colaboración	183

Acrónimos

ABA/LALIC	American Bar Association's Latin America Law Initiative Council
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
ASEET	Asociación Ecuatoriana de Ejecutivas en Turismo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CCNA	Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Comisión IDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CEDH	Corte Europea de Derechos Humanos
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
COAC	Unidad Anti-Coyoterismo
Ex - CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres o Consejo de Transición
CONSEP	Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
CRS	Catholic Relief Service
CNJ	Corte Nacional de Justicia
DE	Decreto Ejecutivo
DINAPEN	Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes
DNI	Derechos de los Niños Internacional
DNM	Dirección Nacional de Migración
ESC	Explotación sexual comercial
ESCNA	Explotación sexual comercial de niños, niñas, adolescentes
ESCNNAM	Explotación sexual comercial de niños, niñas, adolescentes y mujeres
FENACAPTUR	Plataforma interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes Asociado a Viajes y Turismo
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNJ	Fundación Nuestros Jóvenes
GAT	Grupo Anti-Trata de la Policía Judicial
GLBTI	Guys, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexo
ILDIS	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
INFA	Instituto de la Niñez y la Familia
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
SIN	Sistema Nacional de Información

PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
ISAMIS	Iglesia San Miguel de Sucumbios
MIES	Ministerio de inclusión Social y Económica
NNA	Niñas, niños y Adolescentes
OEA	Organización de Estados Americanos
OED	Servicio Austriaco de Cooperación para el Desarrollo
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización internacional del trabajo
OIT-IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PDD	Programa de Duración Determinada
PEESNNAAT	Plataforma interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes Asociado a Viajes y Turismo
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PLANDETUR	Plan de Desarrollo del Sector turismo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPVT	Programa de Protección a Víctimas y Testigos
PROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
SENAMI	Secretaría Nacional del Migrante
SJM	Servicio Jesuita a Migrantes
SMV	Salarios mínimos vitales
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
TAM	Tarjeta Andina de Migración
UEAM	Universidad Eloy Alfaro de Manabí
UNFPA	Fondo de Naciones Unidas de Población
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional
USDOL	Departamento de Trabajo de los Estados Unidos
UTD	Unidad Territorial Desconcentrada
UTPL	Universidad Técnica Particular de Loja
VIH/SIDA	Virus de Inmuno Deficiencia Humana

Presentación

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Perú y Ecuador, de acuerdo al rol garantista y vigilante en el cumplimiento del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, viene desarrollando una serie de actividades enmarcadas en distintos proyectos, principalmente, en relación a la prevención y persecución del delito de la trata de personas, a nivel nacional y transnacional.

Desde el referido eje de actuación, se ha venido advirtiendo y procesando una serie de información y/o pronunciamientos por parte de actores claves en la lucha contra la trata de personas, a nivel central y nacional. Esta información, muchas veces no ha sido la óptima o por lo menos útil, en tanto los referidos actores han expuesto sobre la falta de datos comprehensivos relacionados a la trata de personas, tanto sobre tratantes como sobre víctimas. Se desconoce relativamente cuán efectivas son las leyes internas y las estructuras y mecanismos vigentes para prevenir y perseguir con eficiencia la trata. Además, existe una gran dificultad para viabilizar y facilitar la asistencia, protección y la rehabilitación, así como la reinserción y/o repatriación de las víctimas de forma integral.

Tal es así, que tanto el sector público como el sector privado, incluyendo las ONGs, involucrados en el combate contra la trata de personas, han indicado que les es de gran utilidad contar con información de primera fuente, convalidada y actualizada respecto a cómo se está presentando la trata a nivel nacional, cuáles son las necesidades actuales de los distintos actores claves en los ejes de prevención, persecución, protección y además colaboración y coordinación a nivel central, regional y hasta local.

Por lo que, para la Oficina de la UNODC en Perú y Ecuador, es un honor presentar el primer Estudio Nacional de carácter exploratorio y descriptivo sobre el fenómeno de la trata de personas en el Ecuador, desarrollado con el apoyo del consultor externo Andrés Buitrón, cuya labor se efectuó durante los meses de septiembre a noviembre del 2011.

Un especial reconocimiento, merece el “Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Combatir el Crimen” (ACCBP por sus siglas en inglés), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Gobierno de Canadá, por el auspicio brindado para el desarrollo del presente estudio. Este pone además de manifiesto la preocupación y voluntad de Canadá en ayudar a combatir el delito de la Trata de Personas.

El diagnóstico pretende mostrar un enfoque integral que abarca no solamente una visión garantista de los derechos humanos de las propias víctimas de la trata de personas; sino que también pretende ser una mirada transversal de género; así como a aspectos que visualicen los adelantos en materia migratoria, especialmente andina, en la prevención del referido delito; una visión no solo transnacional del fenómeno delictivo, sino especialmente nacional, en tanto los casos que se presentan en el Ecuador corresponden mayoritariamente a la trata interna y, por último, se ha intentado dar una mirada de seguridad ciudadana, en donde el delito de trata de personas, actualmente amenaza al “ciudadano de a pie” o local.

Con los referidos y con los distintos ejes de actuación en la lucha contra la trata de personas, que han sido explorados y descritos según diversos indicadores, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo y, a nivel nacional; es que se propone lograr que el diagnóstico sirva de insumo y fuente de verificación a fin de generar nuevas políticas públicas y fortalecer las que se encuentran en curso.

Flavio Mirella
Representante, UNODC Perú y Ecuador

Introducción

... nos golpeaban si protestábamos, nos gritaban ‘perras, gánense la comida por lo menos’. Permanecí durante varios años en este lugar; intenté huir tres veces, en la primera me pegaron, en la segunda los mismos clientes me denunciaron y me obligaron a regresar y en la tercera logré escapar con ayuda de un cliente... y una vez más, me dejó en un negocio.

Testimonio de una víctima

La trata de personas (en adelante “TdP” o simplemente trata) es una problemática mundial de naturaleza multidisciplinaria¹. La TdP tiene una estrecha relación con las redes de delincuencia transnacional y los diferentes movimientos migratorios. La comunidad nacional e internacional la califica como “una grave violación a los derechos humanos”, además de una “forma contemporánea de esclavitud”. En Ecuador, sus dinámicas son diversas porque se han detectado casos de trata interna e internacional, en sus distintas modalidades como se analizará en el tercer capítulo.

Según John Picarelli, existe una relación entre la TdP y la esclavitud: “...un análisis histórico delata que la trata de personas es un fenómeno global cuyas raíces se encuentran en la esclavitud, servidumbre, y servidumbre por deudas que empezó a mediados de los años 1600”.²

En este estudio, se ha determinado que solo se registran los casos denunciados, que representan una pequeña parte de toda esta problemática (la mayoría de víctimas podría no denunciar por miedo o desconocimiento). Adicionalmente, se judicializan principalmente los casos que afectan a niños, niñas y adolescentes, y en algunas ocasiones se confunde la trata con otros delitos como la corrupción de menores, el tráfico de migrantes, la estafa calificándola de migratoria, la violación sexual, entre otros. Asimismo, las estadísticas oficiales pocas veces están desagregadas en diversas variantes (como sexo, edad, nacionalidad, modalidad de la trata, lugar de explotación, etc). Una atención especializada con un enfoque integral de derechos humanos, una mirada transversal de género, una perspectiva de seguridad ciudadana, intergeneracional, intercultural y territorial adaptada al país en concreto con los enfoques mencionados es lo que se ha pretendido otorgar en el presente estudio.

Además, este informe representa una investigación de carácter exploratorio y descriptivo con una metodología cuantitativa (estadísticas oficiales) y cualitativa (análisis de testimonios, entrevistas y documentos académicos). El presente informe está estructurado en 4 capítulos. En el primero, se desarrolla el marco referencial normativo de la TdP en Ecuador. El segundo capítulo describe los objetivos del estudio y el enfoque metodológico utilizado. El tercer capítulo visibiliza los hallazgos encontrados en las áreas estudiadas del país desarrollando las rutas de las mismas. El cuarto capítulo expone las conclusiones y recomendaciones de acuerdo a lo investigado. Las recomendaciones se dan principalmente a los actores claves en la lucha contra la TdP que incluyen tanto a las instituciones pertenecientes a los Organismos Públicos, al Comité Interministerial contra la Trata de Personas, Cooperación Internacional y a las ONG’s.

¹UNODC, Informe del Líbano, 2008

²PICARELLI, John: “Trafficking in Persons: Relating now to then”. Conference papers – International Studies Association, 2006 Annual Meeting pp. 1-5

El presente informe busca ayudar a fortalecer los procedimientos de lucha contra la trata, como por ejemplo en parte de futuras capacitaciones y la coordinación de la cooperación internacional a las necesidades específicas de la zona, para lograr estructurar las agendas y estrategias de políticas públicas eficaces contra el fenómeno de la TdP.

Resumen Ejecutivo

Título:

Estudio sobre el Estado de la Trata de Personas en el Ecuador.

Duración de la Investigación:

Dos meses y medio. Septiembre a Noviembre del 2011.

Tipo de Investigación:

Exploratoria y Descriptiva



Metodología utilizada:

Cualitativa, a través de entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, dirigidas tanto a instituciones públicas, como a ONGs y activistas de derechos humanos. Asimismo, hay un detallado análisis del material documental.

Lugar de Investigación:

El estudio tuvo como base operativa a la ciudad de Quito, ya que ahí se encuentran las principales instituciones y actividades relacionadas con la lucha contra la trata a nivel nacional. No obstante, se utilizó aproximadamente un 40% del total de la duración del presente estudio en la intervención de campo a nivel nacional, especialmente en la Frontera Norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos), la Sierra Centro (Chimborazo), la Costa (Guayas) y la Frontera Sur (El Oro).

Institución Responsable y equipo de investigación:

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ha impulsado y promovido la presente investigación. Por otro lado, el consultor externo de la investigación el Sr. Andrés Buitrón. Además, se contó con el apoyo de los miembros del Comité Interinstitucional contra la Trata.

Antecedentes:

Se ha evidenciado una falta y/o discordancia de datos integrales y convalidados relacionados a la TdP a nivel nacional. Más aún, existe desinformación sobre el delito estudiado, por parte de víctimas y potenciales víctimas de TdP. Parte de la normatividad vigente relativa a la TdP, a nivel nacional, está siendo cuestionada por los distintos sectores involucrados en la persecución del delito. Se prevé una reforma del tipo penal con el Código Integral Penal. Se requiere contar con información de primera fuente, en relación a las necesidades actuales de los principales actores en los diferentes ejes de actuación.

Objetivo General:

El objetivo del Estudio es generar, especialmente entre los actores del Plan contra la Trata de personas, tanto del sector público como privado, un mayor conocimiento y visibilización del fenómeno de la TdP en todas sus dimensiones posibles y con distintos enfoques y ejes de actuación.

Marco Referencial:

El Marco referencial del presente Estudio analiza el delito de la TdP a través de sus elementos básicos de definición y delitos afines, por un lado, y por otro, presenta una aproximación de los distintos enfoques en los que el referido delito está actualmente involucrado. Estos enfoques han sido los siguientes: derechos humanos, género, seguridad ciudadana, intergeneracional, intercultural y territorial.

Hallazgos a nivel cualitativo:

Se han desarrollado los hallazgos en el último capítulo del Estudio, donde se destacan entre otros aspectos las contradicciones entre las diferentes estadísticas estatales y las líneas de base estudiadas por la sociedad civil. Las modalidades de trata se han diversificado, intensificando los medios de ejecución del delito como se verá más adelante.

Mi papá me maltrataba de niña, él era consumidor de droga y siempre llegaba a casa mal y me pegaba, eso causó un alejamiento con mi familia. Incluso intentó una vez abusar de mí cuando tenía nueve años. Mi papá nos abandonó cuando era niña. Un día, salí sola y un señor me secuestró y me desperté en un hotel cuando tenía 14 años, y comenzaron a explotarme por el pueblo de Tengel-Guayaquil. Ahora tengo 17 años y tengo un hijo.

Cuando me llevaron a ese lugar, me dieron una cédula de mayor de edad incluso. Ahí me pegaban, incluso me pegaban con un látigo de cuero. Un día, a los 15 años, aproveché escapándome con un chico que era como el papá de mi hijo.

Logré regresar a mi casa en Machala, pero mi mamá no me hacía mucho caso. Igual traté de denunciar el caso, pero no pasó nada. Luego una señora que es vecina del barrio, que tiene mucho dinero, me llevó a trabajar con una amiga de ella por las minas de Villa Rica. Mi mamá me decía que como tengo un hijo debo buscar la manera de darle una vida mejor. Ahí me volvieron a explotar sexualmente, y volvía repetir lo mismo que pasó el año anterior. Me da mucha pena estar lejos de mi hijo, que está con mi mamá, le escucho en el teléfono cuando le llamo que dice: 'mamá, mamá, teta'. Quisiera estar con mi hijo y mi mamá.

Testimonio de víctima adolescente de trata

I. MARCO REFERENCIAL

1. El Delito de la Trata de Personas

1.1. Elementos básicos de definición

Para entender la problemática de la TdP en Ecuador, se requiere revisar la regulación normativa local, con un enfoque integral de derechos humanos, de género, de seguridad ciudadana, de territorialidad y de interculturalidad, entre otros.

1.1.1. Situación del Ecuador

Primeramente, Ecuador ha sido reconocido como un país de origen, tránsito, destino y retorno de diversos flujos migratorios. Ecuador es un país situado al noreste de América del Sur, cuenta con cuatro regiones, costa, sierra, amazonia e insular, con un total de 24 provincias; y su extensión es de 254 000 km³. A nivel poblacional, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se estima que el Ecuador tiene 14 483 499⁴ habitantes, de los cuales el 50,3% corresponde a la población femenina y el 49,7% a la población masculina. El grupo mayoritario es la población mestiza, y se registran aproximadamente 604 009 personas entre afroecuatorianas y mulatas (5% de la población total, aunque el porcentaje podría ser mayor). La población indígena registra aproximadamente 830 418 personas. El grupo kichwa cuenta con 499 292 habitantes, y la actual Constitución reconoce al castellano, al kichwa y al shuar como idiomas oficiales, además de los demás idiomas ancestrales que son de uso oficial para las nacionalidades indígenas⁵.

El índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), señala que al 2006 del total de ecuatorianos, el 45,74% es pobre, de los cuales el 12,86% vive en situación de indigencia. El índice de ocupación plena de la población económicamente activa (PEA), llegó en el 2008 a 48,37%, ligeramente superior al 48,17% del 2007, según precisa el informe económico del Banco Central. El desempleo aumentó al 7,5% en el 2008, índice superior al 6,3% del 2007; mientras que el empleo precario o subempleo se situó en el 2008 en 45,13%, frente al 38,87% del año precedente⁶.

La emigración se caracteriza por ser de tipo económica-laboral de carácter permanente o temporal. Conforme a los datos de estudios realizados por la SENAMI (Secretaría Nacional del Migrante), representó en el 2007 al 18% de

³Cfr. Informe de Ecuador al Segundo Examen Periódico de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Quito, 26 de enero de 2010, CMW/C/ECU/2, párr. 14-17

⁴INEC, “Censo de Población y Vivienda” disponible en <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>, consultado el 24 de septiembre de 2011.

⁵Cfr. Informe de Ecuador al Segundo Examen Periódico de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Quito, 26 de enero de 2010, CMW/C/ECU/2, párr. 14-17

⁶Cfr. Informe de Ecuador al Segundo Examen Periódico de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Quito, 26 de enero de 2010, CMW/C/ECU/2, párr. 14-17

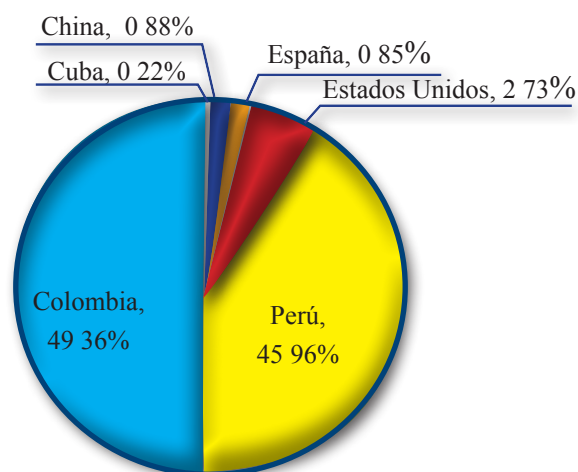
la población nacional, y al 38% de la población económicamente activa. Se estima que para el 2008, alrededor de 2,5 millones de ecuatorianos migraron fuera de su país, siendo sus principales destinos: Estados Unidos, España e Italia⁷.

La Dirección Nacional de Migración (DNM), registra las salidas e ingresos por puertos, aeropuertos y puestos fronterizos. De acuerdo a esta fuente, los ecuatorianos que salieron en el año 2007 fueron 804 987 e ingresaron 760 575. En el año 2008; 817526 salieron e ingresaron 768 045. En el primer semestre de 2009 salieron 393 254 e ingresaron 388 018 personas. Entre enero del año 2000 y diciembre del año 2008, el saldo migratorio de personas extranjeras en el Ecuador fue de 1 268 512. En ese período ingresaron al Ecuador 7 158 012 personas y regresaron a su país de origen 5 889500 personas. Según la misma fuente, los países con mayor incidencia en saldos migratorios en Ecuador son: Colombia, Perú, Estados Unidos, China, España y Cuba, en ese orden⁸.

SALDOS MIGRATORIOS POR NACIONALIDAD 2000 - 2008

País	Entradas	Salidas	SalDOS
Colombia	1,716,998	1,113,269	603,729
Perú	1,261,514	699,337	562,177
Estados Unidos	1,679,322	1,645,926	33,396
España	257,092	246,713	10,379
China	39,792	28,978	10,814
Cuba	33,005	30,302	2,703
Subtotal	4,987,723	3,764,525	1,223,198
Total (Todas las nacionalidades)	7,158,012	5,889,500	1,268,512

PORCENTAJES DE SALDOS MIGRATORIOS 2000-2008



⁷Cfr. Informe de Ecuador al Segundo Examen Periódico de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Quito, 26 de enero de 2010, CMW/C/ECU/2, párr. 14-17

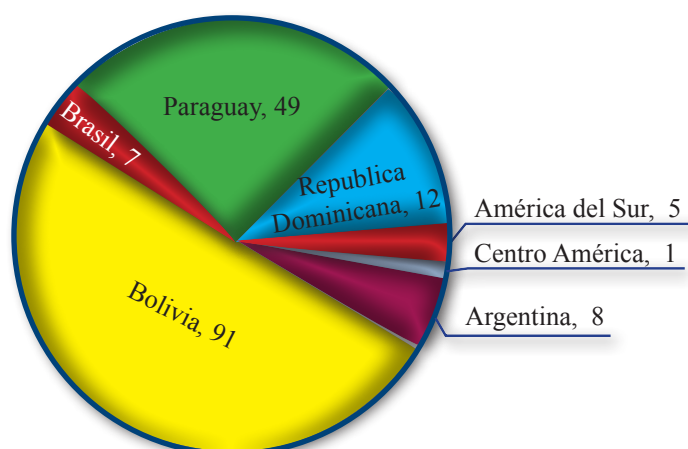
⁸Fuente: Anuario de Entradas y Salidas Internacionales, años 2005, 2007, 2008. INEC. Elaborado por: Coalición por las Migraciones y el Refugio, Francisco Hurtado, 2009.

La inmigración proviene mayoritariamente de los países fronterizos, Colombia y Perú, con un incremento en la población proveniente de China y Cuba, además de ciudadanos extra-continetales (provenientes de África, Medio Oriente y Asia). La DNM reporta que los(as) extranjeros(as) que ingresaron en el 2007 fueron 941 800 y salieron 899 203. En el año 2008, 991 467 personas ingresaron y salieron 949 415. En el primer semestre del año 2009, ingresaron 464 583 personas y salieron 446 468. Del 2000 al 2008, el saldo migratorio de personas extranjeras en el Ecuador fue de 1 268 512 personas, que se han establecido de forma definitiva en dicho país.

En cuanto a la población refugiada, Ecuador se ha constituido, en América Latina, en el primer país de acogida, especialmente de los refugiados de nacionalidad colombiana⁹. Según el ACNUR, existen 135 000 personas colombianas en Ecuador en necesidad de protección internacional. Por ello, las autoridades ecuatorianas vieron como una necesidad urgente hacer un reconocimiento de estas personas y visibilizarlas a fin de que puedan tener acceso a todos los derechos que la Constitución les otorga. Así, en el año 2000 existían 364 refugiados reconocidos, en tanto que en el año 2008 esta cifra llegó a 19 502. Para el año 2009 aumentó a 45 087, y finalmente alcanzó a reconocerse a 53 342 refugiados en el 2010, según cifras de la Dirección General de Refugiados (DGR) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRREE). El proceso de reconocimiento, llamado Registro Ampliado, fue un procedimiento extraordinario y temporal que contó con el apoyo técnico de ACNUR y fue evaluado como uno de los procesos de protección internacional más efectivos y ágiles a nivel mundial. Dentro de este programa, se reconoció desde el año 2009 al año 2010 a 28909 personas, de las cuales 27740 obtuvieron el estatus de refugiados/as y 1169 fueron derivadas al procedimiento ordinario. Así se logró visibilizar a un alto porcentaje de personas que necesitaban protección internacional, especialmente en la Frontera Norte.

1.1.2 Informes Internacionales sobre Ecuador

Víctimas de la trata de personas identificadas por ANDA distintas instituciones con la asistencia de la OIM-AVOT programa en argentina, por países de nacionalidad (Noviembre 2005-2007)



fuelle: Programa AVOT (Asistencia a Víctimas de la Trata de Personas) IOM, Buenos Aires

⁹El grupo de refugiados más numeroso proviene de Colombia, y representa al 91,6% de las solicitudes de asilo presentadas ante el Estado ecuatoriano de acuerdo con el informe nacional del ACNUR, La población colombiana en necesidad de protección internacional residente en el Ecuador. Encuesta 2007

1.1.2.1 Informe Mundial sobre Trata de Personas de UNODC

Este informe mundial sobre trata de personas es realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). En su último informe, han determinado que Ecuador no sanciona el tráfico de órganos como la TdP. Se menciona que ha incluido programas específicos para víctimas¹⁰. Además, se le reconoce como uno de los países de origen de mayor número de víctimas de trata en Sudamérica (junto con Bolivia y Paraguay). Los destinos principales de dichas víctimas son Colombia y Perú. Asimismo, se encontraron víctimas en Brasil, en la ciudad de Sao Paulo (víctimas de trata con fines de explotación laboral)¹¹. Adicionalmente, los ecuatorianos son el segundo grupo mayoritario de víctimas de trata en Colombia. Este informe indica que entre el 2005 y el 2007, se logró sancionar la explotación sexual contra niños, de los cuales solo existieron 18 sentencias (10 en Pichincha y 8 en Machala) con penas de entre 6 a 12 años. Ello se debe a que la trata “es un delito cuya naturaleza jurídica es compleja, es decir, de difícil comprobación, existe y afecta a muchos estados”¹².

La mayoría de casos fueron de menores de edad. Sobre los servicios a víctimas, se afirma que existe protección legal (por partes de ONGs de Quito y Sucumbíos). Se indica que existen víctimas identificadas por el Programa de Atención a Víctimas y Testigos y el CNNA, cuyas estadísticas no se sistematizan correctamente. Además, el informe indica que el Instituto de la Niñez (INFA) ha repatriado a menores de otros países¹³.

1.1.2.2 Informe de Trata del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Este informe sobre la trata realiza el seguimiento de las actividades que hacen los estados de todo el mundo y es compilada por los consulados y embajadas de los Estados Unidos desde el año 2001. Es a partir de esta clasificación, que el Departamento de Estado procede a repartir ayuda del presupuesto de los Estados Unidos en la lucha contra la trata en diversos países. Este informe sobre Ecuador lo clasificó dentro del grupo II en alerta. En un inicio estaba en el grupo III (país que cumple insatisfactoriamente sus estándares)¹⁴. El reporte de Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos señala que

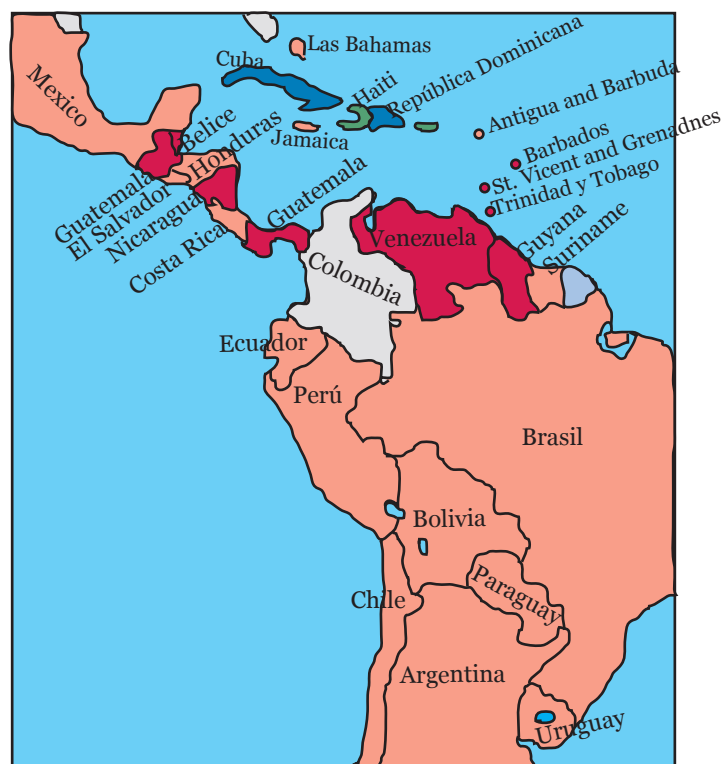
¹⁰UNODC, Informe Mundial sobre Trata de Personas, Viena 2010, p. 31

¹¹Ibidem, p. 65-66, y p.157

¹²AGUIRRE, Galo Blacio. El Delito de Trata de Personas. Publicado en Revista Judicial de Ecuador, versión electrónica: http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4259&Itemid=426. Visitado el 24 de agosto de 2011.

¹³Op. Cit., p. 161

¹⁴Informe Colombia, Pág. 41



Año	Procesamientos	Convicciones	Victimas Identificadas	Legislación Nueva o Modificada
2004	144	56		7
2005	170	59		9
2006	443	63		6
2007	426 (1)	113 (1)		7
2008	448 (42)	161 (24)	6,609	5
2009	647 (47)	553 (66)	9,020	1

Colocaciones de nivel

Nivel 1
 Nivel 2
 Nivel 2 Lista de vigilancia
 Nivel 3
 Casos especiales

Los números entre paréntesis son los de enjuiciamiento de tráfico de mano de obra y las convicciones

CUADRO 1		CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS						
Países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	---	---	---	2	2	2	2	2
						L.V.E(1)	L.V.E	L.V.E
Bolivia	--	--	2	2	3	2	2	2
Brasil	2	2	2	2	2	2	2	2
						L.V.E		
Chile	---	---	---	2	2	2	2	2
Colombia	1	---	1	1	1	1	1	1
Ecuador	---	---	---	3	3	2	2	2
Guyana	---	---	---	3	2	2	2	2
							L.V.E	L.V.E
Paraguay	---	---	---	2	2	2	2	2
				L.V.E				
Perú	---	---	---	2	2	2	2	2
				L.V.E		L.V.E		
Surinam	---	---	3	2	2	2	2	2
				L.V.E	L.V.E			
Uruguay	---	---	---	---	2	2	2	2
Venezuela	---	---	2	3	3	3	3	2
								L.V.E
México(2)	---	---	---	---	2	2	2	2
							L.V.E	L.V.E

Fuente: Trata de personas, junio de 2008. E.E.U.U. Departamento de Estado.

(1)Lista de Vigilancia Especial (L. V. E).

(2)No se incluyen los demás países centroamericanos con la intención de no saturar el cuadro y concentramos en los países que brindan unas mayores posibilidades de comparación con el caso colombiano.

TRATA, DELITO QUE DEJA CICATRICES¹⁵



La campaña publicitaria. Hace dos años, se difundió en el país una iniciativa para denunciar los casos de trata y recibir ayuda. El 101 de la Policía recibe las llamadas.

El sueño de construir una casa para su esposa y su hija de 5 años, terminó en tragedia. Mario es hombre, pero fue víctima de trata. A finales del 2009, ecuatorianos visitaron su país y le ofertaron trabajo en el área de la construcción. Mario se enlistó y viajó a Loja, pero no recibió el trabajo previsto. Durante dos meses fue explotado sexual y laboralmente por hombres, bajo amenazas, hasta que escapó. Su caso llegó a las autoridades, luego de que en esa ciudad se encontrara con otras víctimas de trata, también llevadas por engaño. Mario regresó a su país, sin dinero para su hogar, sin respuestas, con un trauma insuperable.

En Ecuador la trata de personas es delito, según el Código Penal. Este lo castiga con cárcel de 2 a 16 años, según la gravedad. La Policía Judicial (PJ) refiere que en Loja en el 2008 hubo un caso de trata, en el 2009 ningún hecho y el año pasado, dos denuncias.

Dos organizaciones sostienen que la trata no se ha penalizado en Ecuador como debiera y que las víctimas en estos casos requieren un acompañamiento.

Juan Villalobos, director del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM), refiere que el delito no está bien detallado en el Código Penal porque no tipifica los distintos casos que puede ocultar. “Las situaciones en las que una persona puede estar inmersa en trata son extensas. No

¹⁵El Comercio, “Trata, delito que deja cicatrices”, Redacción Seguridad y Justicia, Sección Seguridad Migrantes, publicado el martes 15 de noviembre de 2011.

se especifican casos, hay un vacío jurídico en este sentido que además se complementa con la falta de sentencias para los victimarios”.

La asambleísta María Paula Romo considera que en el proyecto de Código Penal Integral, que llegó a la Asamblea para debate, sí se hacen cambios. “Se han detallado de mejor manera los casos de trata y se han aumentado las penas, pero aún falta por debatir”.

Por seis meses, 15 mujeres permanecieron encerradas, con candados, en un burdel de Imbabura. Eran obligadas a prostituirse, drogadas, amenazadas por sus captores para que no escaparan. En el 2010, las jóvenes fueron rescatadas y llevadas a casas de refugio, para recibir ayuda, antes de que volvieran a su país. La mayoría era mayor de 18 años. ¿Cómo una mujer o un hombre adulto se convierten en víctimas de la trata?

Rocío Herrera, de la Fundación Esperanza, que brinda asesoría a las víctimas de estos casos, habla de engaño y extorsión. “No están allí con su consentimiento, son personas que por una decisión de dar algo mejor a sus familias, ayudar a sus padres o mantener a sus hijos, creen en las ofertas que les realizan. Les dicen que les darán trabajo e incluso les mencionan el sueldo que ganarán, sin saber que van a ser usadas sexualmente”.

Según la Ley, la trata es “promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro, aunque medie el consentimiento de la víctima”.

En el artículo 30, se dice: “para efectos de esta infracción, se considera explotación toda forma de trabajo o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos”.

Tania Moreno, fiscal de la Unidad de Delitos Transnacionales, admite que hay personas sacadas de su entorno (familia, ciudad, provincia, en otros países) con engaños, para ser explotadas sexual y laboralmente en Ecuador.

En diciembre del 2008, una casa de citas en Quito fue clausurada tras un operativo en el que se rescató a 28 víctimas de trata. El lugar se abrió un mes después.

Curiosamente, la PJ no reportó trata en Pichincha durante el 2008. Más, durante el 2009, se reportaron siete casos y en el 2010 otros 12 hechos. Los datos de este año se manejan con hermetismo. Este Diario accedió a cifras de la PJ, de enero a julio. Hasta entonces, Pichincha registraba siete hechos

y a escala nacional se habían reportado 67 casos; la mayoría (19 hechos) en Guayas; nueve casos en Santo Domingo; etc.

Esos casos recogidos por la PJ aún están en indagaciones. Villalobos cuestiona que el Plan Antitrata hubiera pasado del Ministerio de Justicia al de Gobierno, al del Interior y al de Justicia. “Es una papa caliente que se pasa de un lugar a otro. No se ejecuta el plan y hasta el momento las sanciones son leves o inexistentes”.

Irma aún no puede mirar a su familia, después de haber pasado ocho meses en cautiverio. Salió de su país en busca de dinero para sus dos hijos, a quienes dejó con su padre, sin saber que terminaría explotada sexualmente en Quito. “Al llegar me amenazaron con matar a mis hijos y a mi esposo. He recibido ayuda psicológica, pero aún no me recupero”.

El delito está vinculado a redes internacionales. Las fundaciones recomiendan dudar de personas que visitan su casa para ofrecerle trabajo. También de anuncios escritos, con el mismo ofrecimiento. La persona que es capturada es extorsionada desde el inicio. La deuda con su captor se incrementa día a día. Así, la víctima es reclutada y forzada incluso a cometer actos delictivos. Según las fundaciones que dan seguimiento a los casos, la trata tiene nexos con redes internacionales y también con el crimen organizado. Los captores estudian el entorno social y familiar de las víctimas. Si estas no cumplen con lo requerido, son amedrentadas al llegar al lugar de destino para la explotación laboral o sexual.

1.1.3 Marco Normativo General

Ecuador ha sido suscriptor de diversos convenios internacionales de derechos humanos, en los cuales se prohíbe reiteradamente la esclavitud. El primero fue la Declaración Relativa a la Abolición Universal relativa a la Trata de Esclavos de 1815, luego vino la Convención de la Esclavitud, Servidumbre, Trabajo Forzoso e Instituciones y prácticas análogas de 1926. Este último instrumento define la esclavitud y la prohíbe.

Para 1926, se crea la Comisión sobre la Esclavitud, en el seno de la extinta Sociedad de Naciones. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de Naciones Unidas (ONU) adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁶, cuyo art. 4 establece que “nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos está prohibida en todas sus formas”. En 1949, el “Comité Ad-hoc de Expertos sobre Esclavitud” ratificó la definición de la antigua Convención de la Esclavitud¹⁷, y en 1956, se aprobó la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud¹⁸. Este instrumento “permitió que otras formas sean relacionadas a la esclavitud

¹⁶ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, [UDHR], G.A. res. 217A (III), U.N. Doc. A/810 at 71 (1948), Art. 4.

¹⁷ONU, Convención sobre la Esclavitud, 60 L.N.T.S. 253, entrada en vigor 9 de marzo de 1927.

¹⁸ONU, Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 226 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 30 de abril de 1957.

como el matrimonio forzoso y el trabajo infantil” y por tanto, fueran prohibidas¹⁹.

Esta evolución histórica de la trata en el Derecho Internacional responde a la necesidad cultural y social de cambios de la delincuencia transnacional organizada²⁰, sin embargo el Comentario General #24 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, calificó a la prohibición de esclavitud como una norma de *Ius Cogens* en 1994²¹, es decir una norma superior e inoponible para los estados.

Posteriormente, se refleja la prohibición de la esclavitud en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²² y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales²³. El Convenio 29 de la OIT²⁴ definió el trabajo forzoso como aquel “exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Finalmente en 1998, el Estatuto de la Corte Penal Internacional estableció que la Esclavitud es un delito de lesa humanidad imprescriptible en su artículo 7.2.c²⁵.

Todos estos antecedentes lograron que se apruebe el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente la de Mujeres y Niños²⁶— en adelante Protocolo TdP en el 2000 (dos años más tarde del Estatuto de la Corte Penal Internacional). El Protocolo TdP reconoce el delito de trata desde una perspectiva transnacional.

Todos los instrumentos nombrados anteriormente han sido suscritos por Ecuador, y de los instrumentos vigentes destacan:

- El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, “Protocolo TdP”

¹⁹Cfr. Bales, K.: Understanding Global Slavery. No one shall be held in slavery or servitude: A critical analysis of international slavery agreements, Universidad de California Press, Ltd, London, 2005, pp- 46-48.

²⁰Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, Reporte de la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, UN Doc. E/CN.4 Sub 2 / 1928/20, páff. 9 (1982).

²¹CDH, Comité de Derechos Humanos, Comentario General N°. 24: U.N. Doc. CCPR /c/21/Rev. I/Add.6, General Comment No. 24, del 24 de Noviembre de 1994, párr. 8.

Ius Cogens o el derecho de gentes son normas imperativas de derecho, que determinan que una norma es inoponible: “... por definición, todas las normas del *Ius Cogens* generan necesariamente obligaciones erga omnes. Mientras el *Ius Cogens* es un concepto de derecho material, las obligaciones erga omnes se refieren a la estructura de su desempeño por parte de todas las entidades y todos los individuos obligados. A su vez, no todas las obligaciones erga omnes se refieren necesariamente a normas del *Ius Cogens*”. CORTE IDH., Voto Razonado Juez A.A. Cancado Trindade, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia del 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 8.

²²ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entró en vigencia el 23 de Marzo de 1976.

²³ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entró en vigencia el 3 de enero de 1976.

²⁴ILO, Convenio No. 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio, aprobado en la Decimocuarta reunión, realizada en Ginebra del 30 de mayo al 16 de junio de 1928.

²⁵ONU, Asamblea General, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (última enmienda, Enero 2002), del 17 de Julio de 1998, A/CONF. 183/9.

²⁶Protocolo TdP, adoptado por la Resolución de la Asamblea General 25, anexo.II, UN GAOR, 55th sess., Supp. N 49, at 60, UN Doc. A/45/49(Vol.I), 2001. Ratificada por Ecuador mediante Decreto Ejecutivo #2521, del RO 561 del 23 de abril de 2002.

²⁷Protocolo TdP, adoptado por la Resolución de la Asamblea General 25, anexo II, UN GAOR, 55th sess., Supp. N 49, at 60, UN Doc. A/45/49(Vol.I), 2001. Ratificada por Ecuador mediante Decreto Ejecutivo #2521, del RO 561 del 23 de abril de 2002.

- La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁸
- El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)²⁹
- La Convención # 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)³⁰
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)³¹
- La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará” (1994)³²
- La Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores (1994)³³
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989)³⁴
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de (1979)³⁵
- El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1976)³⁶
- El Convenio de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)³⁷
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)³⁸
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)³⁹
- El Convenio # 105 de la OIT, relativo a la abolición del trabajo forzoso (1959)⁴⁰

²⁸ONU, Asamblea General, Convención Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por la Asamblea General el 8 de enero de 2001, A/RES/55/25.

²⁹ONU, Asamblea General, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000.

³⁰ILO, Convención 182 sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, del 17 Junio de 1999, 38 I.L.M. 1207 (1999), entró en vigor el 19 de noviembre del año 2000.

³¹ONU, Asamblea General, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (última enmienda, Enero 2002), del 17 de Julio de 1998, A/CONF. 183/9.

³²OEA, Vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General aprobó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Brasil, 9 de junio de 1994, entró en vigor el 28 de marzo de 1996

³³OEA, Quinta Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado, Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, México, aprobada el 18 de marzo de 1994, entró en vigor el 15 de agosto de 1992, Serie sobre Tratados: OEA, NO.79

³⁴ONU, Convención de los Derechos del Niño, GA res. 44/25, anexo, 44 UN GAOR Supp. (Núm. 49) en 167, Doc. ONU. A/44/49 (1989), entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

³⁵ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, GA res. 34/180, 34 UN GAOR Supp. (Núm. 46) en 193, Doc. ONU. A/34/46, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

³⁶Ibidem

³⁷ILO, Convención 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, del 6 Junio de 1973, 38 I.L.M. 1207 (1973), entró en vigor el 5 de junio de 2000.

³⁸OEA, Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, OEA No. 36, 1144, Serie sobre Tratados de la ONU, 123, entró en vigor el 18 de julio de 1978, reimpresso en Documentos Básicos Concernientes a los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6., rev.1, p. 25 (1992).

³⁹Ibidem

⁴⁰ILO, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (ILO No. 105), 320 U.N.T.S. 291, entró en vigor el 17 de enero de 1959.

- El Convenio # 29 de la OIT, relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1932)⁴¹

La Constitución del Ecuador (en adelante la Constitución) establece que los instrumentos internacionales son parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, superiores a todas las leyes, y por ende toda autoridad tiene la obligación de respetar y hacer cumplir estos instrumentos en el ejercicio de sus atribuciones. Esto se debe realizar bajo los principios de aplicación de los derechos como: la no discriminación por condición migratoria, la igualdad, la mejor interpretación pro homine, la progresividad de cláusula abierta, entre otros.⁴²

1.1.3.1 Marco Normativo del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños

Ecuador es consciente de su obligación frente a la delincuencia transnacional de “organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”⁴³, al suscribir el Protocolo TdP y tipificando la TdP en su legislación penal.

Como habíamos mencionado anteriormente, el Protocolo TdP logró reflejar un consenso internacional sobre la definición de la TdP y los mecanismos que los Estados deben implementar para la prevención, persecución (judicialización o sanción) y protección (restitución de derechos), denominadas “las tres Ps”. Este instrumento se circunscribe a la Convención sobre la Delincuencia Organizada (por lo que algunos críticos indican que se deja por fuera situaciones de trata en las que no necesariamente existe una red de tratantes, como por ejemplo, la trata interna con fines de explotación laboral en el servicio doméstico)⁴⁴.

Este instrumento define a la trata en su artículo zero. :

- a) Por ‘trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación descrita en el Protocolo de Palermo apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.

⁴¹Constitución Nacional: Art. 23, prohibiciones a la esclavitud y servidumbre. Código del Trabajo: Art. 2 y 3.

⁴²Artículos. 84, 417, 424 y 425 de la Constitución del Ecuador.

⁴³Corte IDH: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17. párr.: 87.

⁴⁴UNODC, Informe de Colombia, 2008. p. 27-29.

Si son involucrados niños, se establece lo siguiente:

- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo.
- d) Por «niño», se entenderá toda persona menor de 18 años.

De la definición, se establecen tres elementos constitutivos de la trata de personas⁴⁵:

- La acción (qué se hace): captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas;
- Los medios (cómo se hace): la amenaza o el uso de la fuerza, la coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión de pagos o beneficios a una persona que tenga autoridad sobre la víctima;
- La finalidad de explotación (para qué se hace): que incluye la explotación de la prostitución ajena, la explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y la extracción de órganos, como mínimo.

Es importante resaltar que en el delito de la TdP, por tener la calidad de “delito de peligro”, no es requisito que se haya consumado algún tipo de explotación.

1.1.4 Legislación Ecuatoriana

En los últimos años, en Ecuador se han expedido una serie de normas relacionadas al delito de la TdP. En instancias regionales, nacional, locales e institucionales se ha expedido regulaciones para enfrentar esta problemática.

Por ejemplo, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), Ecuador suscribe la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de menores en 1996. Posteriormente, Ecuador también suscribe los Convenios de la OIT números 29 (relativo al trabajo forzoso, en 1930), el 105 (sobre abolición del trabajo forzoso, en 1959) y el 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil, en 1999). Estos instrumentos demuestran la voluntad de lucha contra la trata, ratificando que las peores formas de trabajo infantil pueden ser asimilables a la TdP. Además, estas ya estaban prohibidas en la normativa interamericana de derechos humanos.

⁴⁵UNODC, Manual para la lucha contra la Trata de Personas, New York, 2009.

Para establecer el tipo penal de la TdP, se tomó como base al Protocolo TdP, agregando otros delitos en el Código Penal (CP). Es así, que se tipifica la TdP con fines de explotación laboral por una parte, y por otra, el tráfico ilícito de órganos y los delitos de explotación sexual⁴⁶:

Art. 190.2 (trata de personas): *Constituye delito de trata de personas, aunque medie el consentimiento de la víctima, el promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro. Para efectos de esta infracción, se considera explotación toda forma de trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos.*

Art. 528. 11(trata con fines de explotación sexual): *El que promueva, induzca, participe, facilite o favorezca la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta con fines de explotación sexual [...].*

En el anterior contexto, el delito de la TdP tiene como interés esencial-entiéndase su finalidad -, la explotación que es alimentada mediante la instrumentalización, la cosificación y el usufructo del bien más preciado del ser humano: la dignidad⁴⁷. En dicha instrumentalización operan dos factores: la demanda y la oferta, pero también lo que demanda el tratante de la víctima, lo que hace pensar no solo en actores directos e indirectos, sino además, en aquellos que por causa de sus carencias son víctimas de la utilización en los mercados ilícitos para satisfacer sus necesidades básicas, generando la obligación del estado de erradicar la trata. Es por ello que el delito de la TdP tiene diversas formas de expresión, las cuales dependen del propósito ex-post: “la explotación” y del escenario en donde se mueve. Todas ellas tienen una prohibición constitucional además de la sanción penal.

En este delito se considera explotación a toda forma de trabajo o servicio forzado y esclavitud laboral o formas análogas. A nivel ecuatoriano se amplía esta definición a la venta de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento de menores para fines delictivos no contemplados en la definición del Protocolo TdP, como se verá más adelante. La sanción de estos delitos es de 6 a 35 años de reclusión mayor extraordinaria cuando concurren agravantes relativos a la vulnerabilidad de la víctima. El consentimiento de la víctima es irrelevante incluso para los casos de mayores de edad, como dispone el Protocolo TdP. El delito puede cometerse con o sin fines de lucro.

Adicionalmente, se penaliza la transacción de personas con fines de

⁴⁶Ley 2 de Registro Oficial 45 publicada el 23 de junio de 2005.

Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr., 73.

⁴⁷Art. 590.5 Código Penal:

Quien venda, compre o realice cualquier transacción, en virtud de la cual una persona es entregada, por pago o cualquier otro medio, con fines de explotación, será sancionado con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años. Constituye tentativa la oferta en venta.

explotación (Art. 190.5 del Código Penal⁴⁸); la producción, comercialización y distribución de imágenes pornográficas (Art. 528.7 del Código Penal⁴⁹); la explotación de personas en espectáculos sexuales mediante el empleo de la fuerza (Art. 528.8 del Código Penal⁵⁰); la promoción de actividades turísticas que impliquen servicios sexuales (Art. 528.9 del Código Penal⁵¹); la contratación de actividades turísticas sexuales con menores de edad (Art. 528.10 del Código Penal); la explotación sexual con muerte (Art. 528.12 del Código Penal⁵²), y la explotación sexual con menores de edad o discapacitados a cambio de retribución (Art. 528.13 del Código Penal⁵³).

De estos tipos penales se puede concluir que se tipifica la trata con fines laborales y la trata con fines de explotación sexual por separado; siendo el elemento diferenciador, el traslado. Se sanciona a quien adquiera o contrate servicios de turismo sexual como otro delito, tema no mencionado por el Protocolo.

⁴⁸Si la víctima fuere una persona menor de dieciocho años, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de nueve a doce años; y, si fuere menor de doce años, la pena será de doce a dieciséis años de reclusión mayor extraordinaria.

⁴⁹Art. 528.7 Código Penal:

Quien produjere, publicare o comercializare imágenes pornográficas, materiales visuales, audiovisuales, informáticos, electrónicos o de cualquier otro soporte físico o formato, u organizare espectáculos en vivo, con escenas pornográficas en que participen los mayores de catorce y menores de dieciocho años, será reprimido con la pena de seis a nueve años de reclusión menor ordinaria, el comiso de los objetos y de los bienes producto del delito, la inhabilidad para el empleo, profesión u oficio.

Con la misma pena incurrirá quien distribuyere imágenes pornográficas, cuyas características externas hicieren manifiesto que en ellas se ha grabado o fotografiado la exhibición de mayores de doce y menores de dieciocho años al momento de la creación de la imagen.

Con la misma pena será reprimido quien facilitare el acceso a espectáculos pornográficos o suministrare material pornográfico en cuyas imágenes participen menores de edad.

Cuando en estas infracciones, la víctima sea un menor de doce años o discapacitado, o persona que adolece enfermedad grave incurable, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años, al pago de la indemnización, el comiso de los objetos y de los bienes producto del delito, a la inhabilidad del empleo, profesión u oficio; y, en caso de reincidencia, la pena será de veinticinco años de reclusión mayor especial.

Cuando el infractor de estos delitos sea el padre, la madre, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, los tutores, los representantes legales, los curadores o cualquier persona del contorno íntimo de la familia, los ministros de culto, los maestros y profesores y, cualquier otra persona que por su profesión u oficio hayan abusado de la víctima, serán sancionados con la pena de dieciséis a veinticinco años de reclusión mayor extraordinaria, al pago de la indemnización, el comiso de los objetos y de los bienes producto del delito, a la inhabilidad del empleo, profesión u oficio.

Si la víctima fuere menor de doce años, se aplicará el máximo de la pena.

⁵⁰Art. 528. 8 del Código Penal: Quien con violencia, amenaza, intimidación o engaño utilizare a personas mayores de edad, en espectáculos que impliquen la exhibición total o parcial de su cuerpo con fines sexuales, será reprimido con reclusión mayor ordinaria de cuatro a ocho años.

⁵¹Art. 528. 9 del Código Penal: Quien organice, ofrezca o promueva actividades turísticas que impliquen servicios de naturaleza sexual, será sancionado con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años y multa de diez mil a quince mil dólares de los Estados Unidos de América y la extinción de la persona jurídica o el cierre de la empresa, si pertenece a una persona natural.

La pena será de reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años, si la víctima fuere una persona menor de dieciocho años de edad y multa de quince mil a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América.

Se aplicará la pena de reclusión mayor extraordinaria de nueve a doce años, en los siguientes casos:

1. Cuando la víctima sea menor de doce años;
2. Cuando el ofensor se aproveche de la vulnerabilidad de la víctima o ésta se encontrare incapacitada para resistir, o se utilice violencia, amenaza o intimidación;
3. Cuando el ofensor sea cónyuge, conviviente o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la víctima;
4. Si tiene el infractor algún tipo de relación de confianza o autoridad, o si es representante legal, padrastro o madrastra de la víctima o ministro de culto.

⁵²Art. 528. 12 del Código Penal: En el caso de que por la comisión de cualquiera de los delitos de este Capítulo, se produjera la muerte de la víctima, la pena será de reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años.

⁵³Art. 528. 13 del Código Penal: El que induzca, promueva, favorezca, facilite la explotación sexual de personas menores de dieciocho años de edad, o de las que tienen discapacidad, a cambio de remuneración o cualquier otra retribución, o se apropie de todo o parte de estos valores, será sancionado con pena de reclusión menor ordinaria de seis a nueve años y el comiso de los bienes adquiridos con los frutos del delito y al pago de la indemnización de daños y perjuicios.

Si la víctima es menor de catorce años, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años. En caso de reincidencia, la pena será reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años.

La extracción y tráfico ilegal de órganos, sustancias corporales, y material anatómico se tipifica en el Art. 190.6 del Código Penal:

Art. 190.6: *Quien dolosamente incumpla las obligaciones o viole las prohibiciones previstas en los artículos 11, 19, 58, 69, 74, 76, 77, 78 y 79 de la Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células; quien falsifique o adultere un protocolo de donación y trasplante, documento definido en la misma Ley, será reprimido con reclusión menor ordinaria de tres (3) a seis (6) años.*

En caso de incumplimiento o inobservancia de las obligaciones o prohibiciones antes señaladas, cuando se refiera a instituciones o personas jurídicas, se presumirá la responsabilidad penal de la máxima autoridad de la institución o representante legal de la persona jurídica.

Quien, comercie dolosamente o trafique con órganos, tejidos, sustancias corporales o cualquier material anatómico proveniente de cadáveres humanos, será reprimido con reclusión menor extraordinaria de nueve (9) a doce (12) años. Igual pena se impondrá a quien los seleccione, extraiga, evalúe, prepare, obtenga, almacene, transporte, asigne, distribuya o trasplante dolosamente.

Si bien se menciona comercialización, transporte y venta, además de la extracción de órganos y el tráfico, la adopción ilegal no está considerada como delito de trata de personas.

Este tipo penal de la trata en Ecuador no sanciona a los clientes explotadores ni tampoco la tenencia de pornografía. La acumulación de penas va hasta un máximo de treinta y cinco años, si se diera la concurrencia de delitos sexuales y/o de trata de personas. En caso de los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de edad, es irrelevante, mientras que en el caso del delito de trata, el consentimiento dado por la víctima es irrelevante en cualquier caso. Si la persona responsable de la comisión de delitos sexuales o de la TdP, al momento de cometerse la infracción, ejerce la patria potestad de la víctima o es su representante legal, perderá estas condiciones, además de recibir la sanción correspondiente.

El Código Penal en sus art. 528.14 a 528.21, también prevé disposiciones comunes a los delitos sexuales y de trata de personas, entre ellas:

- No debe considerarse dentro del proceso, el comportamiento público o privado de la víctima, anterior a la comisión del delito sexual o de trata de personas.
- En caso de los delitos sexuales, el consentimiento dado por la víctima menor de edad es irrelevante; mientras que en el caso del delito de trata, el consentimiento dado por la víctima es irrelevante en cualquier caso.

- En el caso de apología de estos delitos por parte de los medios de comunicación, se establece una sanción pecuniaria de hasta veinte mil dólares, sin perjuicio de comiso de productos y medios empleados.

Los agravantes de este delito están enlistados en el párrafo tercero del Artículo 190 del Capítulo relativo al Delito de Trata de Personas en el Código Penal ⁵⁴:

La trata de personas será reprimida con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años, siempre que no constituya explotación sexual. Si la víctima fuere una persona menor de dieciocho años, la pena será de reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años.

La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años cuando en la comisión del delito establecido en el artículo anterior concurra una o más de las siguientes circunstancias:

1. Que la víctima sea menor de catorce años de edad;
2. Que, como consecuencia del delito, la víctima sufra lesión corporal grave o permanente, o daño psicológico irreversible;
3. Si el infractor es cónyuge, conviviente o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ascendiente o descendiente de la víctima; y,
4. Cuando el infractor se aprovechare de la vulnerabilidad de la víctima o esta se encontrare incapacitada para resistir la agresión.

Adicionalmente, la Constitución, a partir del 2008, establece que Ecuador es un “estado constitucional de derechos” con varias directrices en contra de la TdP, entre las cuales se destacan:

Art. 66, numeral 3. “El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual”.

Art. 66, numeral 29. “Los derechos de libertad incluyen: a) El reconocimiento de que todas las personas nacen libres. b) la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad”.

⁵⁴Nota: Artículo agregado por Ley No. 2, publicada en Registro Oficial 45 de 23 de Junio de 2005.

La Constitución tiene una visión garantista de derechos. Por ello, es importante recalcar que hasta ese año, la tipificación del delito de trata era limitada, pero el nuevo principio constitucional de “la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas”, permitió flexibilizar la conceptualización de la TdP.

Esta tipificación de trata con fines de explotación laboral, fines de explotación sexual y la penalización de la comercialización de órganos, provoca confusiones en los operadores de justicia.

Otras referencias legales que incluyen la problemática de la TdP se encuentran en las siguientes normas:

- Constitución Política del Ecuador (2008)⁵⁵
- Plan Nacional del Buen Vivir 2011-2013⁵⁶
- Código Penal ecuatoriano⁵⁷
- Plan Nacional de Derechos Humanos (en proceso de actualización)⁵⁸
- Código de la Niñez y la Adolescencia (2002)⁵⁹
- Código de Trabajo (2006)⁶⁰
- Plan Nacional para la Erradicación de la violencia de género (2007)⁶¹
- Plan Nacional de Prevención y Erradicación progresiva del Trabajo Infantil 2008-2013
- Plan Nacional para la Erradicación de los Delitos sexuales en el ámbito educativo (2006)
- Ordenanza Municipal 246 del Distrito Metropolitano de Quito (política contra la trata y explotación sexual 2008) y otras en Machala, Santo Domingo, Tena y Cuenca.⁶²
- Acuerdo Ministerial 482 del Ministerio de Educación (acceso a la educación a víctimas de trata 2008)
- Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores (2006)⁶³

⁵⁵Constitución de la República del Ecuador, Decreto Legislativo, publicado en el RO 449 del 20 de Octubre de 2008.

⁵⁶PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013, publicado en el RO Suplemento 144, del 5 de marzo de 2010,

⁵⁷Código Penal, RO Suplemento 147, publicado el 22 de enero de 1971, reformado por la Ley 2 de Registro Oficial 45, publicada el 23 de junio de 2005.

⁵⁸Plan Nacional de Derechos Humanos, Decreto Ejecutivo 1527, RO #346, del 24 de junio de 1998.

⁵⁹Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), Ley 100, RO 737, publicado el 3 de enero de 2003.

⁶⁰Código de Trabajo (CT Codificación 17), RO, Suplemento 167 del 16 de diciembre de 2005.

⁶¹Plan Nacional para la erradicación de las violencias de género, creado mediante Decreto ejecutivo N° 620, el 10 de septiembre de 2007.

⁶²Ordenanza Metropolitana que regula la Protección Integral de los Niños y Adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza 246), RO 300 publicado el 24 de mayo de 2008.

⁶³Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Mediante Decretos ejecutivos Nos. 1981 (agosto de 2004) y 1823 (octubre de 2006) publicado en el Registro Oficial N° 975 del 12 de octubre de 2006.

Cabe destacar que el Código del Trabajo prohíbe el trabajo a los menores de edad en el Artículo 138⁶⁴ como: la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas y la TdP. El Código de Ejecución de Penas reformado establece que en los delitos de trata no procederá la rebaja de penas, en su Art. 32⁶⁵ para los casos de trata (desde el 2008). En marzo de 2009 se reformó el artículo 528 del Código Penal, sancionándose la explotación de la prostitución (proxenetismo), y se incluyó el capítulo de Delito de pornografía infantil. Adicionalmente, el artículo 70 del Código de la Niñez prohibió el Tráfico de Niños (con la definición de trata de personas). Finalmente, en el año 2008, se expide la Ordenanza 246 que establece mecanismos de lucha contra la trata en el Distrito Metropolitano de Quito y el Acuerdo Ministerial 482 sobre el Acceso a la Educación para las víctimas de trata.

En función del Plan Nacional para combatir la trata y el tráfico ilícito de personas migrantes, las instituciones partes han impulsado acciones en diferentes niveles⁶⁶:

⁶⁴Art. 138 Código del Trabajo: Trabajos prohibidos a menores.- “Se prohíbe ocupar a mujeres y varones menores de dieciocho años en industrias o tareas que sean consideradas como peligrosas e insalubre (...) Se prohíben las siguientes formas de trabajo:

1. Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
2. La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas y trata de personas;
3. La utilización o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes; y,
4. El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, como en los casos siguientes:
 - a) La destilación de alcoholes y la fabricación o mezcla de licores;
 - b) La fabricación de albayalde, minino o cualesquiera otras materias colorantes tóxicas, así como la manipulación de pinturas, esmaltes o barnices que contengan sales de plomo o arsénico;
 - c) La fabricación o elaboración de explosivos, materias inflamables o cáusticas y el trabajo en locales o sitios en que se fabriquen, elaboren o depositen cualesquiera de las antedichas materias;
 - d) La talla y pulimento de vidrio, el pulimento de metales con esmeril y el trabajo en cualquier local o sitio en que ocurra habitualmente desprendimiento de polvo o vapores irritantes o tóxicos;
 - e) La carga o descarga de navíos, aunque se efectúe por medio de grúas o cabrias;
 - f) Los trabajos subterráneos o canteras;
 - g) El trabajo de maquinistas o fogoneros;
 - h) El manejo de correas, sierras circulares y otros mecanismos peligrosos;
 - i) La fundición de vidrio o metales;
 - j) El transporte de materiales incandescentes;
 - k) El expendio de bebidas alcohólicas, destiladas o fermentadas;
 - l) La pesca a bordo;
 - m) La guardiana o seguridad; y,
 - n) En general, los trabajos que constituyan un grave peligro para la moral o para el desarrollo físico de mujeres y varones menores de la indicada edad”.

Nota: Artículo sustituido por Ley No. 39, publicada en Registro Oficial 250 de 13 de Abril de 2006

⁶⁵Art. 32. Código de Ejecución de Penas: “La reducción de penas podrá concederse hasta por un máximo del 50% de la pena impuesta al detenido y no procederá cuando los internos hayan sido sentenciados por plagio, asesinato, delitos sexuales, trata de personas, o por crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra, de agresión, determinados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.”

Nota: Artículo sustituido por Ley No. 1, publicada en Registro Oficial Suplemento 393 de 31 de Julio de 2008.

⁶⁶Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Mediante Decretos ejecutivos Nos. 1981 (agosto de 2004) y 1823 (octubre de 2006), se declaró como política prioritaria del Estado “el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños...”.

Cfr. Informe de Ecuador al Segundo Examen Periódico de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Quito, 26 de enero de 2010, CMW/C/ECU/2, párr. 14-17.

1) Prevención:

como capacitación a la Policía Nacional en derechos humanos y trata de personas hecha por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDH), y el Ministerio del Interior (MI); capacitaciones a los inspectores del trabajo en detección y remisión de casos de trata ante autoridades judiciales por parte del Ministerio de Relaciones Laborales; atención en el Sistema de Niñez y Adolescencia a víctimas de trata por el Consejo Nacional de la Niñez (CNNA); entre otras.

2) Levantamiento de información:

diseño, validación y desarrollo del Sistema de Registro de Información sobre trata de personas y explotación sexual (levantado por OIM, todavía pendiente de implementación).

3) Institucional:

se realizó una revisión del Plan contra la Trata por el MJDH en el año 2010. Se creó una página web como www.plantrata.gov.ec, que actualmente ocupa el dominio <http://www.minjusticia.gob.ec/trata/>. Se creó también el “Protocolo consular para la atención de víctimas de trata” por el Ministerio de Relaciones Exteriores con apoyo de la OIM. Además, se realizó el “Diagnóstico, problemática y evaluación de requerimientos institucionales en el año 2008” y se aprobó el “Protocolo de atención integral para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata” con los Módulos de capacitación para facilitadores en la temática especializados de atención a víctimas, realizado por el CNNA entre 2007-2009 (con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo). Asimismo, se adoptó la “Estrategia de acción para prevenir, erradicar la explotación sexual comercial de NNA asociada a viajes de turismo en el Ecuador”, por el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL) en el año 2005 con apoyo de la OIT. Finalmente, se aprobó por parte del Consejo de Generales de la Policía Nacional la creación de grupo antitrata (GAT) como cuerpo especializado de la policía para procesos investigativos, rescate de víctimas, identificación de implicados y redes. Para las ONGs, “...muchas de estas actividades han sido realizadas directamente por las agencias de cooperación internacional con agencias estatales, sin pasar por la coordinación del Plan Nacional”⁶⁷, como se verá en el segundo capítulo.

En el ámbito de políticas públicas, es importante mencionar que Ecuador declaró con el Decreto Ejecutivo No. 1981, desde el año 2004, la política prioritaria el “Combate a 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 (en adelante el plan contra la trata o simplemente “el plan”)”. En el mismo, estableció una Comisión Interinstitucional(o Secretaría Técnica) encargada de la elaboración de un Plan Nacional para combatir todos estos delitos. Dos años más tarde, dicho Plan se aprobó y promulgó; su coordinación estuvo a cargo del Ministerio del Interior (Decreto ejecutivo No. 1823, Registro Oficial # 375, octubre de 2006). En el año 2010, se trató de actualizar el Plan de Trata por medio de una Agenda a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la cual aborda netamente la temática

de trata y está en camino de ser aprobada (en el presente diagnóstico se utilizaron ambas).

Este Plan tiene tres ejes: prevención, persecución a responsables, y restitución de derechos a las víctimas. Desde su aprobación ha tenido mayor éxito el primer eje (por las capacitaciones impartidas), pues el segundo eje es limitado (se han emitido 14 sentencias condenatorias hasta la actualidad, según las estadísticas de la Fiscalía General del Estado). El Gobierno ha organizado algunas actividades de prevención y otras han sido implementadas por la sociedad civil. La asistencia a víctimas ha estado a cargo de ONGs (entre las que destacan Fundación Nuestros Jóvenes y Fundación Quimera) con experiencia en el tema de explotación sexual, que son financiadas por la cooperación internacional y por el estado (que actualmente ha cerrado las líneas de financiamiento)⁶⁸. Es importante destacar que el Programa de Protección a Víctimas y Testigos ha asistido a 76 personas, hasta ahora.⁶⁹

COMPARACIÓN DE LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL		
Elementos / Legislación	Protocolo TdP	Art. 190.2 CP,
Acción (qué se hace): La TdP es la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas. ⁷⁰	...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas.	... promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas...
Medios (cómo se hace): La TdP utiliza la amenaza o el uso de la fuerza, la coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o una situación de vulnerabilidad o la concesión de pagos o beneficios a una persona que tenga autoridad sobre la víctima. ⁷¹	...recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.	...recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta...
Fines (para qué se hace): La TdP tiene como finalidad la explotación, lo que incluye la explotación de la prostitución ajena, la explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud y a la extracción de órganos. ⁷²	[...] con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.	...con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro... toda forma de trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos...

⁶⁷Entrevista a Martha Cecilia Ruiz, 1 de Septiembre del 2011.

⁶⁸Entrevista a Verónica Supliguicha, Directora del Programa de Trata de Fundación Nuestros Jóvenes, 27 de agosto del 2011

⁶⁹Informes sobre los avances en el combate a la trata de personas presentado por el MRREE al Departamento de Estado de EUUU de los años 2007 y 2008.

⁷⁰UNODC, Manual de Lucha Contra la Trata, Viena 2009 p. 2, en concordancia con CONFERENCIA EPISCOPAL ECUATORIANA DE MOVILIDAD HUMANA, "Trata de Personas", Quito, 2008; p. 21.

⁷¹Ibidem

⁷²Ibidem

PROXENETISMO ATACA A LOS CHICOS⁷³

La explotación sexual a menores de edad se ha convertido en un “negocio lucrativo”. Así lo manifiesta la Organización Internacional de Trabajo (OIT), que advierte: en el Ecuador hay cerca de 25 mil mujeres en la prostitución, de las cuales 5 200 son niñas y adolescentes, quienes, al mes, perciben salarios superiores a cualquier empleado.

Además, el 70% de niños y adolescentes, sometidos a esta actividad, trabaja en locales “reglamentados” (clubes nocturnos, bares, discotecas, etc.) y el 30% es obligado a laborar en calles, plazas y en cuartos alquilados, muchas veces, bajo el control de sus parejas.

Esos son los datos que presenta el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) para alertar a la ciudadanía sobre el aumento de la explotación sexual en menores de edad. Esto, después de conocer el caso de una joven de 16 años que fue violada por cinco jóvenes en Huaquillas (El Oro).

Según la denuncia, los chicos sedaron a la joven, la ultrajaron y grabaron el incidente con un celular. Luego, las imágenes fueron grabadas en un CD y comercializadas en Huaquillas, Machala y el Perú.

Sara Oviedo, secretaria Ejecutiva del CNNA, da una alerta sobre esta situación y asegura que, entre 2002 y 2003, de 5 000 casos de abuso sexual, el 36% eran jóvenes de 15 y 17 años.

Para Tania Moreno, fiscal de la Unidad de Delitos Sexuales del Ministerio Público, este tipo de faltas se ha hecho más frecuente porque los victimarios se aprovechan de la vulnerabilidad de los menores. “Estas personas tienen la habilidad de inducirlos en trabajos sexuales, a través de la persuasión y del engaño”, indica.

La Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (Dinapen) revela que los casos de proxenetismo (explotación sexual) son más frecuentes en menores de entre 12 y 17 años (ver cuadro). Edwin Tufiño, teniente de Policía de la Dinapen, explica que, a pesar de que se presentan las denuncias respectivas, la incidencia se ha incrementado ya que “el Sistema Penal es muy engorroso y los familiares no continúan con el proceso”. No obstante, el caso de la joven está a cargo de Lenin Segura Fierro, fiscal de Huaquillas, y se encuentra en estudio bajo tres delitos: pornografía infantil, proxenetismo y violación.

⁷³El Hoy, “Proxenetismo ataca a los chicos”, Sección Ciudad de Quito, publicado el 14 de febrero de 2007.

Nathaly Sevilla, del departamento de Vigilancia del CNNA, indica que la joven quedó embarazada y mientras el caso se investiga se encuentra con asistencia psicológica. (GCA) Delitos similares en relación a los Delitos Sexuales.

Muchos casos investigados por la Fiscalía han sido procesados por otros delitos que tienen características similares⁷⁴, entre los que se encuentran:

1) Violación Sexual

El Art. 512 del Código Penal prevé el delito de violación sexual, cuya redacción es como sigue:

Art. 512.-Es violación el acceso carnal, con introducción total o parcial del miembro viril, por vía oral, anal o vaginal; o, la introducción, por vía vaginal o anal, de los objetos, dedos u órganos distintos del miembro viril, a una persona de cualquier sexo, en los siguientes casos:

- 10.- Cuando la víctima fuere menor de catorce años;
- 20.- Cuando la persona ofendida se hallare privada de la razón o del sentido, o cuando por enfermedad o por cualquier otra causa no pudiera resistirse; y,
- 30.- Cuando se usare de violencia, amenaza o intimidación.

El tipo penal de la violación está determinado por el acceso carnal o acto sexual cometido en contra de la voluntad de la víctima⁷⁵. La violación vulnera “la libertad sexual al obligar a un individuo a tener la relación carnal involuntaria”⁷⁶. En consecuencia, este delito busca proteger la libertad sexual⁷⁷. El sujeto pasivo puede ser cualquiera, siendo indiferente el sexo de la víctima (lo cual es importante en los casos de violación de niños y adolescentes), bastando que sea un ser humano vivo (pues si está muerto constituye el delito de necrofilia)⁷⁸. Sobre el sujeto activo, se ha discutido si este puede ser una mujer. Es importante mencionar que si se comete el delito sobre un niño, este delito puede tener a una mujer como sujeto activo⁷⁹. La acción constituye el acceso carnal (independientemente si es coito normal o vaginal, anal o bucal).

También se sanciona el obligar a realizar actos sexuales sin acceso carnal (Art. 504.1 del CP), el estupro como relaciones sexuales utilizando el engaño (Art. 509 CP) y el acoso sexual (Art. 511.1).

⁷⁴Entrevista a Dra. Tanya Moreno, Fiscal de Delitos Transnacionales del Ministerio Público, 21 de Septiembre de 2011.

⁷⁵Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XVI, Buenos Aires: Driskill, 1986; p. 696-706.

⁷⁶Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XVI, Buenos Aires: Driskill, 1986; p. 696-706.

⁷⁷Crt. Ernesto J. Ure, “Los Delitos de violación y estupro”, Ed. Ideas, 1952, p. 43.

⁷⁸Ibidem, p- 43.

⁷⁹Ibidem, párr.1514.

2) Proxenetismo

El artículo 528.1 del Código Penal sanciona el delito denominado como:

Art. 528.1.- 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.

Constituye el tipo penal la “mera intención de un tercero para favorecer la realización de cualquier acto erótico entre dos personas, sin distinguir las intenciones del sujeto activo ni las condiciones personales del pasivo”⁸⁰. Ello implica la promoción de la prostitución con ánimo de lucro del sujeto activo, aun cuando la víctima no sea mujer. El proxenetismo también incluye el propósito de satisfacer deseos ajenos, hacerse mantener por el sujeto pasivo o por facilitar la entrada o salida del país de una persona para el ejercicio de la prostitución. La prostitución es el ejercicio del comercio carnal mediante precio (el cual no está prohibido y puede funcionar en casas de tolerancia conforme al cumplimiento de requisitos legales). Generalmente es practicado por la mujer en una relación heterosexual, pero también cabe admitir que se realice en una relación homosexual, así “como también que la prostitución sea masculina en una relación heterosexual y más frecuentemente homosexual”⁸¹.

A partir del 2006, se derogó el Código de Salud. Este código permitía que la prostitución se ejerciera en locales cerrados y con exámenes profilácticos, según el Art. 77. Además, solicitaba permisos de funcionamiento a los prostíbulos para su legalidad en el Art. 78. La nueva Ley Orgánica de la Salud no establece la regulación que permite el funcionamiento de los centros de tolerancia, como si lo hacía la ley anterior.

Adicionalmente, se prohíbe el lucro proveniente de la prostitución (Art. 528.3 CP) y el proxenetismo con seducción (Art. 528.4 CP).

3) Corrupción de Menores

El artículo 528.6 tipifica la corrupción de menores de la siguiente manera:

Art. 528.6.- Será sancionado con pena de uno a tres años de prisión:

1. La exposición, venta o entrega a menores de catorce años de objetos, libros, escritos, imágenes visuales o auditivas obscenas,

⁸⁰Op. Cit, OMEBA, Tomo XXIII, p. 659-669.

⁸¹Smirnova Calderón, Actos sexuales abusivos, Quito, 28 de Abril de 2008. Consultado en http://www.derechoecua-dor.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3272:lbrg-actos-sexuales-abusivos&catid=50:derecho-penal&Itemid=420 el 24 de agosto de 2010.

⁸²Código de la Salud, 1971; derogado por Ley No. 67, publicada en Registro Oficial Suplemento 423 del 22 de Diciembre de 2006.

que puedan afectar gravemente el pudor o excitar o pervertir su instinto sexual; y,

2. El que incitare a un menor de catorce años a la ebriedad o la práctica de actos obscenos o le facilitare la entrada a los prostíbulos u otros centros de corrupción como cines o teatros que brinden espectáculos obscenos.

Este delito implica “la corrupción como seducción y depravación en provecho de una determinada persona”⁸³, ejecutando actos eróticos sexuales, diversos del acceso carnal en su presencia o con su concurso, o iniciándolo por cualquier medio en prácticas sexuales anormales.⁸⁴

El bien jurídico que se vulnera es la honestidad.

4) Turismo sexual Infantil

El turismo sexual se encuentra tipificado en el Art. 528.9 del Código Penal:

Art. 528.9: Quien organice, ofrezca o promueva actividades turísticas que impliquen servicios de naturaleza sexual, será sancionado con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años y multa de diez mil a quince mil dólares de los Estados Unidos de América y la extinción de la persona jurídica o el cierre de la empresa, si pertenece a una persona natural.

La pena será de reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años, si la víctima fuere una persona menor de dieciocho años de edad y multa de quince mil a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América.

Se aplicará la pena de reclusión mayor extraordinaria de nueve a doce años, en los siguientes casos:

1. Cuando la víctima sea menor de doce años;
2. Cuando el ofensor se aproveche de la vulnerabilidad de la víctima o esta se encontrare incapacitada para resistir, o se utilice violencia, amenaza o intimidación;
3. Cuando el ofensor sea cónyuge, conviviente o pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la víctima; y,
4. Si tiene el infractor algún tipo de relación de confianza o autoridad, o si es representante legal, padrastro o madrastra de la víctima o ministro de culto.

⁸³Gouza, Roura, O., Derecho Penal, Tomo 3, Buenos Aires: OMEGA, p. 281.

⁸⁴Op. Cit. OMEGA, Tomo IV, p.938.

Dirigir, organizar o promover actividades turísticas que incluyan la utilización sexual de menores de edad, es conducta punible según los convenios ratificados por el Ecuador y la Convención Mundial sobre la explotación Sexual Comercial. El acto reprochado por esta norma está dado por el ofrecimiento comercial de “relaciones sexuales” vía soportes informáticos (visuales o auditivos); es decir, a través de medios electrónicos que facilitan la interconexión comunicacional de ingentes extensiones territoriales, generando así una mayor masificación de clientes potenciales⁸⁵. El sujeto activo y pasivo puede ser cualquier persona, incluso mayor de edad.

5) Pornografía Infantil

La pornografía infantil está tipificada en el Art. 528.7 del Código Penal:

Art. 528.7: Quien produjere, publicare o comercializare imágenes pornográficas, materiales visuales, audiovisuales, informáticos, electrónicos o de cualquier otro soporte físico o formato, u organizare espectáculos en vivo, con escenas pornográficas en que participen los mayores de catorce y menores de dieciocho años, será reprimido con la pena de seis a nueve años de reclusión menor ordinaria, el comiso de los objetos y de los bienes producto del delito, la inhabilidad para el empleo, profesión u oficio.

Con la misma pena incurrirá quien distribuyere imágenes pornográficas, cuyas características externas hiciere manifiesto que en ellas sea grabado o fotografiado la exhibición de mayores de doce y menores de dieciocho años al momento de la creación de la imagen.

Con la misma pena será reprimido quien facilitare el acceso a espectáculos pornográficos o suministrarle material pornográfico en cuyas imágenes participen menores de edad.

Cuando en estas infracciones, la víctima sea un menor de doce años o discapacitado, o persona que adolece enfermedad grave incurable, la pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años, al pago de la indemnización, el comiso de los objetos y de los bienes producto del delito, a la inhabilidad del empleo, profesión u oficio; y, en caso de reincidencia, la pena será de veinticinco años de reclusión mayor especial.

Cuando el infractor de estos delitos sea el padre, la madre, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, los tutores, los representantes legales, los curadores o cualquier persona del contorno íntimo de la familia, los ministros de culto, los maestros y profesores y, cualquier otra persona que por su profesión u oficio hayan abusado de la víctima, serán sancionados con la pena de dieciséis a veinticinco años de reclusión mayor extraordinaria, al pago de la indemnización, el comiso de los objetos y de los bienes producto del delito, a la inhabilidad del empleo, profesión u oficio.

⁸⁵Op. Cit., Smirnova.

Este tipo penal incluye a quien comercialice material pornográfico (fotografíe, filme, venda, compre, exhiba) en el que participen menores de edad, es conducta punible sancionable según la Constitución Política, el Código de la Niñez y Adolescencia y varios Convenios Internacionales ratificados por Ecuador.

Lo pornográfico comprende toda exposición o representación de carácter obsceno, es decir, aquellos destinados a excitar el impulso sexual. Este tipo penal busca sancionar la participación de menores de edad en materiales de índole sexual; dado que se protege la integridad sexual de las víctimas. Por ello, para que el delito se considere consumado no es necesario que el material pornográfico haya sido efectivamente difundido al público⁸⁶. Este delito puede cometerlo cualquier sujeto activo, y el sujeto pasivo será un niño(a), o adolescente. Finalmente, se protege el interés superior del niño, y sus derechos correlativos.

6) El tráfico ilegal de órganos

El tráfico ilegal de órganos está tipificado en el Art. 190.6 del Código Penal en correlación a la Ley Orgánica de Donación de Órganos:

Art. 190.6: Quien dolosamente incumpla las obligaciones o viole las prohibiciones previstas en los artículos 11, 19, 58, 69, 74, 76, 77, 78 y 79 de la Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células; quien falsifique o adultere un protocolo de donación y trasplante, documento definido en la misma Ley, será reprimido con reclusión menor ordinaria de tres (3) a seis (6) años.

En caso de incumplimiento o inobservancia de las obligaciones o prohibiciones antes señaladas, cuando se refiera a instituciones o personas jurídicas, se presumirá la responsabilidad penal de la máxima autoridad de la institución o representante legal de la persona jurídica.

Quien comercie dolosamente o trafique con órganos, tejidos, sustancias corporales o cualquier material anatómico proveniente de cadáveres humanos será reprimido con reclusión menor extraordinaria de nueve (9) a doce (12) años. Igual pena se impondrá a quien los seleccione, extraiga, evalúe, prepare, obtenga, almacene, transporte, asigne, distribuya o trasplante dolosamente.

La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce (12) a dieciséis (16) años, si las actividades referidas en el inciso anterior se realizan con órganos, tejidos, sustancias corporales o cualquier material anatómico que provengan de personas vivas.

Se impondrá pena de reclusión mayor extraordinaria de doce (12) a dieciséis años, a las personas que extraigan o trasplanten cualquier componente anatómico humano, en centros médicos no acreditados por la Autoridad Sanitaria Nacional.

⁸⁶Ibidem, Smirnova.

Si los componentes anatómicos extraídos o trasplantados dolosamente, provienen de niños, niñas o de adolescentes o de personas con discapacidad, la pena será de reclusión mayor especial de dieciséis (16) a veinticinco (25) años.

Este tipo penal comprende la compra y la venta de una parte del cuerpo, por lo que busca proteger un bien jurídico de naturaleza supra individual, constituido por la seguridad pública, siendo el agraviado el Estado. El titular del órgano es sujeto pasivo del delito de lesiones graves, menos el difunto, cuando se trata de un órgano extraído de un cadáver⁸⁷. Este delito es una acción del crimen organizado porque está “destinada a proveer de órganos a los ricos consiguiéndolos a partir de personas pobres”⁸⁸.

8) Tráfico ilícito de inmigrantes

Artículo 440.1: El que por medios ilegales, promueva, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración de personas, nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado Ecuatoriano hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave, será reprimido con la pena de reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de veinte a cuarenta remuneraciones básicas unificadas.

Igual sanción se impondrá a los encargados de la protección y custodia de los niños, niñas o adolescentes, sean estos padre, madre, abuelos, tíos, hermanos o tutores o cualquier otra persona que faciliten de cualquier modo la ejecución de este ilícito.

El Juez competente ordenará la aprehensión e incautación inmediata del transporte clandestino utilizado, cuando accidentado el mismo, resultare en personas muertas o lesionadas, debiéndose destinar el producto del remate del mismo en la forma prevista en el artículo 186 del Código de Procedimiento Penal.

Por los delitos concurrentes a la infracción de tráfico ilegal de emigrantes se establecerá una acumulación de penas de hasta un máximo de veinticinco años de reclusión mayor especial.

Cuando los actos de ejecución del delito de tráfico de emigrantes produjeran la muerte del emigrante, los culpables serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años y si se produjeran lesiones previstas en los artículos 465, 466 y 467 de este Código, los culpables serán sancionados con la pena de reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años.

⁸⁷PEÑA CABRERA FREYRE, Op Cit. Pp. 460-470.

⁸⁸Sofía S. Lázaro Ortega, UNA FORMA ABOMINABLE DE EXPLOTACIÓN: Comercio y tráfico de órganos, Quito: La Hora, 8 de Abril de 2008.

Se considerará circunstancia agravante el hecho de haber conocido, o de que sea algo evidente, que el medio de transporte que utilizaba para el transporte de los emigrantes se encontraba en malas condiciones de uso o que no tenga la suficiente capacidad para el número de personas que transportaba.

Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, cuando se estableciere su conocimiento y participación en el ilícito.

Las víctimas que den a conocer la identidad de los involucrados en el cometimiento de este delito serán protegidos por la autoridad respectiva.

Este tipo penal sanciona el traslado de migrantes de manera irregular a otros países, vulnerándose así, el orden migratorio y la soberanía de un Estado. En este caso, la persona es solo un objeto del delito, pues el agraviado siempre es el Estado⁸⁹. A diferencia de la TdP, la persona trasladada ha prestado su consentimiento absoluto para dicha migración, incluso la persona paga por su traslado a otro Estado. Además, el migrante no será explotado, sino que, por el contrario, goza de toda su libertad ambulatoria, encontrándose restringida solo por las autoridades de migraciones del Estado de destino.

Debido a que los movimientos migratorios actuales están conformados por poblaciones pobres, subempleadas o desempleadas en sus países de origen, los fenómenos de la TdP y el tráfico ilícito de migrantes se han incrementado. Según la OIT, la trata y el tráfico podría convertirse en el futuro de las principales formas de migración en condiciones abusivas⁹⁰. La TdP y el tráfico ilícito de migrantes fueron reconocidos en el año 2000, cuando la Asamblea General aprobó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional con sus dos protocolos: Protocolo para prevenir, reprimir, y sancionar la trata de personas en especial de mujeres y niños; y, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

La trata y el tráfico son dos términos que presentan confusión en los operadores de justicia, y ello comienza desde su origen etimológico:

- Trafficking, en inglés se tradujo del francés “traite”, que significa “trata” en español.
- Smuggling, en inglés se tradujo del francés “trafic”, que significa “tráfico” en español.

⁸⁹ONOF, Paola, Estándares internacionales de protección a víctimas de trata de personas: regularización de las víctimas extranjeras en el Ecuador, Tesis, Quito: PUCE, 2009.

⁹⁰OIT, 87.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Estudio general sobre los Trabajadores migrantes, Ginebra, junio de 1999, párr. 289.

Por ende, tanto la TdP como el tráfico ilegal de migrantes constituyen delitos vinculados a las redes trasnacionales de delincuencia. Sin embargo, sus diferencias son⁹¹:

TRATA	TRÁFICO
Paso fronterizo regular, ilícito o ningún paso fronterizo	Paso fronterizo ilícito
Documentos legales o ilegales documentos retenidos	Documentos ilegales (falsos o robados)
Coacción o explotación repetida	
Movimiento restringido o control	Acto voluntario
Producto: una persona	Producto: un servicio (movimiento)
Delito contra una persona	Delito contra el Estado
Negocio lucrativo que comercia con seres humanos Redes criminales	

Ambos fenómenos migratorios están interconectados: se recluta una víctima (trata), que luego es llevada a otro país (tráfico) y posteriormente es explotada (trata); una persona jamás es engañada y decide migrar ilegalmente, pero más adelante se convierte en víctima de TdP porque su estatus irregular la pone en una situación vulnerable; la persona que busca voluntariamente migrar (tráfico), pero durante su traslado es sometida a torturas, malos tratos, violaciones, lesiones, abandono antes de llegar al destino en condiciones peligrosas (trata). Es decir que el tráfico podría formar parte de un caso de trata cuando tiene el carácter de explotación.

Por ejemplo, el caso de Tamaulipas que conmocionó a la sociedad internacional sirve para diferenciar los dos conceptos. El 27 de agosto del 2010, en Tamaulipas, México, se torturó y asesinó a 72 personas, una víctima de nacionalidad ecuatoriana sobrevivió al intento de reclutamiento de la Banda Organizada de los Zetas. Este caso empezó como un caso de tráfico migratorio, cuando un grupo de migrantes irregulares de toda latinoamericana (Brasil, Ecuador, El Salvador, y Honduras) intentaron cruzar la frontera de México para llegar a los Estados Unidos. Por su situación de vulnerabilidad fueron un blanco fácil de la delincuencia transnacional, la cual intentó reclutarla en sus filas, convirtiéndose en un caso de trata⁹². Con este caso se diferencia los conceptos de trata y tráfico que usualmente suelen confundir los operadores de justicia en Ecuador.

⁹¹Cartilla MJDHC.

⁹²CNN, Reportaje. Se puede encontrar en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/26/el-crimen-organizado-alcanza-a-los-migrantes-a-eu-a-su-paso-por-mexico>.

EL “CONTRABANDO” DEL SEXO FÁCIL Y LA ESCLAVITUD⁹³



En la provincia del Azuay se registra una creciente población de ciudadanos peruanos, aproximadamente 3 400, que realizan procesos de movilidad de alto riesgo.

Centro Nocturno al norte de Quito, en donde el punto (relación sexual) con cada chica cuesta 10 dólares. Las chicas trabajan desde las 7 de la noche hasta las 3 de la madrugada. Cada una debe atender un promedio de 5 a 7 hombres.

El problema continúa siendo complejo. Así lo explica Margarita Carranco, quien se encuentra encabezando la red antitrata de personas. Margarita trabaja con instituciones vinculadas a los Derechos Humanos, así como con el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes en el Ecuador, además de asociaciones indígenas y afroecuatorianas.

Esto, con el fin de lograr el apoyo del Gobierno para la implementación del Plan Nacional para la prevención, protección y sanción de trata de blancas.

La ex concejala del Distrito Metropolitano de Quito, explica que este delito sigue proliferando a pasos agigantados. “La lentitud de la administración de justicia en estos casos solo empeora la situación”. Los traficantes de personas huyen con facilidad a países vecinos para seguir con el negocio ilícito.

⁹³CALERO, María, “El contrabando del sexo fácil y la esclavitud”, Sección Actualidad, El Telégrafo, publicado el domingo 19 de junio de 2011.

Según la doctora Tania Moreno, Fiscal de la Unidad contra el Crimen Organizado, “se deben diferenciar los tipos de trata existentes, que son: nacional e internacional”.

A nivel nacional, la trata de personas es acompañada casi siempre de explotación sexual. En el Ecuador, los lugares de origen de ese tipo de trata son Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y las provincias del Oriente, y, las ciudades de destino son las grandes urbes donde se mueve el dinero: Quito, Guayaquil y Cuenca.

Por otro lado, en las provincias de la Sierra central como Chimborazo, Imbabura y Cotopaxi, se concentra la trata de personas para la explotación laboral. Y de igual manera las ciudades de destino son Quito, Guayaquil y Cuenca.

Con respecto a la trata de personas de carácter internacional, el Ecuador es un país de destino, en su mayoría de jóvenes colombianas y cubanas, entre otras mujeres -y ciudadanos en general- de procedencia de otros países de la región, pero en menor cantidad (se ha registrado, en Azuay, por ejemplo, una creciente población de ciudadanos peruanos que, en su tránsito, se vuelven sujetos de riesgo).

En la trata internacional referente a la explotación laboral, los países destino son Chile, Venezuela y Colombia. Aquí se incluyen aspectos como el trabajo en mendicidad.

Para la Fiscal, la trata de personas con la explotación sexual está más visibilizada; en cambio, la sociedad se vuelve más permisiva con la explotación laboral.

Esto puede verse cuando los sectores indígena y afroecuatoriano migran a las ciudades por trabajo, son contratados para labores domésticas, y en la mayoría de los casos trabajan más de ocho horas diarias, no reciben un salario justo y son maltratadas verbalmente.

En el 2010, un caso de trata de personas por explotación laboral, y dos por funciones ilícitas fueron sentenciados. La pena por este delito puede ascender hasta 35 años de reclusión mayor, si como producto del ilícito la víctima fue contagiada de SIDA o alguna otra enfermedad.

Según la Fiscal del Crimen Organizado, en la mayoría de los casos los mismos familiares de las víctimas son parte de las redes de trata y explotación sexual, “de manera consciente o inconsciente”. De manera “consciente”, suelen serlo familiares varones que ofrecen a las víctimas en prostíbulos. El pago es de 30 a 50 dólares diarios.

Se dice que incurre de manera “inconsciente”, sobre todo en sectores de alta peligrosidad, quienes aceptan la oferta de los tratantes cuando les dicen a los padres de las muchachas que cuidarán de la integridad física de toda la familia, para que nada les pase. A cambio de esto sus hijas deben trabajar en la prostitución. Muchas de las mujeres que son explotadas sexualmente, ni siquiera se consideran víctimas de abuso, debido a la relación familiar que existe con el traficante de personas. Este es uno de los motivos por los que no consideran su situación como algo ilegal, y por consiguiente no lo denuncian.

Los casos conocidos de trata de personas regularmente no son denunciados, se descubren por investigaciones realizadas por grupos especiales de la Policía o denuncias de la comunidad, que informa acerca de lugares en donde se sospecha la existencia de jóvenes nacionales, extranjeras y menores de edad, que son retenidas a la fuerza.

Para Ana Abad, quien trabaja en la Secretaría del Migrante en la provincia del Azuay, en los procesos de migración existe la trata y tráfico de personas, porque son procesos de movilidad humana y en esta cadena de transportación de personas de un país a otro se producen, casi inevitablemente, delitos como la trata.

No importa el sexo o la edad, quienes son víctimas del tráfico de personas se encuentran desprotegidos frente a diversos factores, como lo menciona Norman Wrigth, concejal, al referirse al permiso de uso de suelo en clubes nocturnos.

Según menciona Wrigth, la ley expone que el lugar en que se haya detectado alguna irregularidad en temas de explotación sexual, no puede volver a funcionar. Sin embargo, después de algún tiempo estos centros reanudan su funcionamiento regular.

Otro de los puntos débiles en el tema de la trata de personas es el supuesto consentimiento por parte de las adolescentes, lo que exime de culpa a quienes impulsan este delito, en donde se negocia con el cuerpo de gente con fines de enriquecimiento ilícito.

La Organización Internacional de la Migración en el Ecuador también trabaja por reducir los riesgos de ser víctima de trata de personas durante los procesos migratorios.

Diego Beltrán, especialista legal en el proyecto de trata, explica que la movilización de personas siempre conllevará algún tipo de problema, ya sea migración interna o externa.



La migración debe ser ventajosa tanto para el que emigra como para la comunidad que lo recibe. Instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Fundación Esperanza y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, presentan constantemente campañas para alertar a hombres, mujeres y niños, a no dejarse engañar con propuestas fáciles de trabajo, que albergan distintas intenciones de explotación y maltrato.

Blanca Vega, quien trabaja en la Casa de la Movilidad, realiza constantes acciones en pro de una libre movilidad interna y externa de toda la población, ya sea por motivos de trabajo, diversión o cualquier otro.

Según Blanca, se debe trabajar en políticas de intervención estructural y mejorar las condiciones de vida de la gente, porque esto es un factor primordial que impulsa la migración, y por consiguiente aceptación para participar en negocios ilícitos de explotación sexual y laboral.

Las personas que han sido víctimas de este delito, también son consideradas dentro del sistema a Protección de Víctimas y Testigos; sin embargo, aquello es optativo; son las víctimas quienes deciden ingresar o no al programa.

El proceso para acceder al sistema de protección inicia cuando la persona afectada accede a llenar el formulario de solicitud, respaldada por el fiscal que lleva el caso; después de esto, la primera entrevista entre la víctima y un equipo especializado de la Policía sirve para tomar las medidas inmediatas de protección.

Estas medidas duran mientras concluye el periodo de investigación. Finalmente, los coordinadores, con base en los informes emitidos, elaboran el plan individual de protección.

Quienes pueden ingresar a este sistema son las víctimas, testigos y sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que por su participación en el proceso penal han sufrido o están sufriendo amenazas o agresiones.

Según la ingeniera Sandra Yasbek, coordinadora financiera del Sistema de Protección de Víctimas y Testigos, y otros participantes en el Proceso Penal, los niños víctimas de este delito son obligados a mendigar en ciudades grandes, son maltratados constantemente y permanecen incomunicados de sus familiares. Los lugares más comunes para este tráfico ilícito son los mercados, ya que los padres trabajan todo el día y los niños no tienen un lugar seguro en donde pasar esas horas y son blanco fácil de los traficantes.

La Fiscalía, a través del sistema de protección, brinda diferentes tipos de ayuda, como protección de policía comunitaria de manera permanente en el domicilio, protección policial en casos de extrema peligrosidad contra la integridad de las víctimas, además de organizar operativos de traslado hacia las audiencias, con el fin de conseguir una condena para los culpables. En casos especiales también se tramita la salida del país de las personas implicadas.

La asistencia que se ofrece cubre varios campos, como atención médica, psicológica, asistencia social y ayuda para conseguir un empleo. En el caso de menores de edad, se brinda la ayuda necesaria para que el menor pueda continuar con los estudios, es decir, llega incluso a otorgar becas escolares...Todo esfuerzo resulta pertinente frente a un delito que se alimenta del engaño, el abuso y una perversa forma de extorsión, disfrazada, muchas veces, de cariño familiar.



1. 2. Distintos Enfoques

A. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Ecuador se define como un “Estado Constitucional de Derechos”, según el Art. 1 de la Constitución. La palabra “Derechos” en plural y no singular, porque un “Estado Constitucional de Derechos”⁹⁴ marca el modelo del enfoque de derechos. Toda emanación de autoridad del poder público o incluso privado está sometidos a los “Derechos Humanos” que se presupone “anteriores y superiores al Estado”⁹⁵ en este modelo, y que, por ende, se convierte en un eje transversal de todas las instituciones.

Este modelo de estado estructura a los derechos “como fin y la democracia como medio”, donde los derechos son los límites al poder sea público y/o privado⁹⁶. Es decir que vincula al Estado con los derechos situando a sus titulares como auténtica razón de ser del ordenamiento jurídico, que son “la pieza básica, activa, y no como objeto de regulación”⁹⁷. En definitiva, se marca el carácter instrumental de la organización política y de los mecanismos jurídicos para la protección de los intereses y la consecución de los proyectos de vida de las personas.

Justamente, los derechos humanos surgen de la necesidad de fortalecer la dignidad humana en el caso de las víctimas de trata, y se expresan como garantías democráticas a la libertad, a la seguridad, a la integridad (física, psicológica o sexual), a la participación ciudadana dentro del mismo Estado, entre otros.

Cuando existe el delito de trata de personas, se ponen en riesgo una serie de derechos que pueden verse vulnerados como: el derecho a la libertad, el derecho a integridad personal, el derecho a la seguridad integral, el derecho a la educación, el derecho a la protección superior del niño, el derecho al debido proceso (o garantías judiciales), el derecho a la salud, entre otros. Se los ha identificado como un grupo en situación de vulnerabilidad porque “son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos”⁹⁸. La TdP muchas veces “conlleva la violación de otros derechos fundamentales bajo la Convención y otros instrumentos del sistema universal de derechos humanos”⁹⁹.

Entre los derechos que la Constitución ecuatoriana reconoce a todas las personas y que son aplicables a las víctimas de TdP están:

⁹⁴M., “Los derechos en la nueva Constitución del Ecuador: herramientas para una sociedad inclusiva”. Alcance y efectos de la introducción del principio de progresividad en sistema constitucional tributario ecuatoriano a partir de la constitución del 2008, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, p.22.

⁹⁵Cfr. R., “Ecuador, Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, Alcance y efectos de la introducción del principio de progresividad en sistema constitucional tributario ecuatoriano, a partir de la constitución del 2008, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, pp. 19-72.

⁹⁶Cfr. R., “Ecuador, Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, Alcance y efectos de la introducción del principio de progresividad en sistema constitucional tributario ecuatoriano, a partir de la constitución del 2008, *Ibid.*, pp.20-22

⁹⁷Cfr. M. WILHELM, “Derechos: enunciación y principios de aplicación”, *Desafíos constitucionales, La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Ramiro Ávila, Serie de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, pp. 19-2.

⁹⁸NU, Consejo Económico y Social, “Grupos específicos e individuos: Trabajadores migrantes. Derechos Humanos de los Migrantes”, Informe presentado por la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/82, 6/01/2000, párr. 28.

⁹⁹Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y formas contemporáneas de Esclavitud en El Chaco, Bolivia*, 24 de diciembre de 2009, Párr. 58.

- El de no discriminación: implica el abstenerse de realizar cualquier acción que tenga por objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos¹⁰⁰.
- El de plena justiciabilidad de los derechos: conlleva la obligación de abstenerse de alegar falta de norma jurídica como justificación para violar o desconocer un derecho, o para desechar una acción por esos hechos¹⁰¹.
- El de inmediata y directa aplicación de los derechos por parte de funcionarios públicos, con una interpretación que favorezca a la efectiva vigencia de los derechos¹⁰².
- El desarrollo progresivo de los derechos a través de normas, jurisprudencia y políticas públicas, siendo inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que menoscabe o anule el ejercicio de los derechos¹⁰³.
- Declara como más alto deber del estado, el respetar y hacer respetar los derechos humanos, lo cual conlleva la obligación estatal de reparar las violaciones a los derechos por las acciones u omisiones de sus funcionarios en el desempeño de sus cargos¹⁰⁴, entre otros.
- El derecho al trabajo, que comprende el respeto a las personas trabajadoras de su dignidad, la garantía de remuneraciones y retribuciones justas, un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado¹⁰⁵.
- Protección especial para niños, niñas y adolescentes frente a cualquier tipo de explotación laboral o económica¹⁰⁶.
- Protección y atención para niños, niñas y adolescentes contra todo tipo de violencia, explotación sexual o de cualquier otra índole¹⁰⁷.
- Atención prioritaria a víctimas de violencia doméstica y sexual¹⁰⁸.
- Derecho a la integridad personal, esto es física, psíquica, moral y sexual, para lo cual el estado adoptará medidas para prevenir, eliminar, y sancionar toda forma de violencia, esclavitud y explotación sexual¹⁰⁹.
- El derecho a la igualdad formal y material; y a la no discriminación¹¹⁰.
- El derecho a tomar decisiones libre, informadas, voluntarias y responsables sobre la sexualidad¹¹¹, la salud y la vida reproductiva¹¹².

¹⁰⁰Artículo 11, numeral 2 CP

¹⁰¹Artículo 11, numeral 3 CP

¹⁰²Artículo 11, numeral 5 CP

¹⁰³Artículo 11, numeral 8 CP

¹⁰⁴Artículo 11, numeral 9 CP

¹⁰⁵Artículo 33 CP

¹⁰⁶Artículo 46, numeral 2 CP

¹⁰⁷Artículo 46, numeral 4 CP

¹⁰⁸Artículo 35 CP

¹⁰⁹Artículo 66, numeral 3, literal a) y b) CP

¹¹⁰Artículo 66, numeral 4 CP

¹¹¹Artículo 66, numeral 9 CP

¹¹²Artículo 66, numeral 10

- El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir del país de acuerdo con la ley¹¹³.
- Los derechos a la libertad de trabajo y contratación¹¹⁴.

Con esta amplia gama de derechos, el enfoque busca reconocer “la centralidad del ser humano y su condición de titular de derechos irrenunciables, inalienables, indivisibles e interdependientes”¹¹⁵.

El enfoque de derechos humanos se sitúa así, dentro del conjunto global de instrumentos de derechos humanos suscritos por el Ecuador. La ratificación y suscripción de varios convenios internacionales, sus compromisos y obligaciones subyacentes han convertido al Estado en responsable del cumplimiento de lo allí suscrito, obligándole a actuar nacional e internacionalmente en lo que respecta a la lucha contra la trata.

Por ello, la comunidad internacional se ha pronunciado en varios informes de expertos sobre grupos vulnerables a los que la TdP afecta en mayor escala, entre estos informes están: el Programa de Acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en 1992, la Observación #6 del Comité de los Derechos del Niño que señaló la vulnerabilidad de los niños que viven en la calle a ser explotados sexualmente en 1998¹¹⁶, o la Observación General #3 del Comité de los Derechos del Niño que declaró que los menores no acompañados son vulnerables a la trata¹¹⁷, entre otros.

El enfoque de derechos frente al delito de trata reconoce que las personas se convirtieron en mercancías frente a las bandas de delincuencia, es decir que se denegó su dignidad humana. Al convertir a las víctimas en medios de la delincuencia transnacional y no en fines en sí mismos, se violó su dignidad humana¹¹⁸. Asimismo, el Plan Nacional contra la TdP, establece en sus considerandos “que es responsabilidad del Estado y de sus instituciones, en el marco del enfoque de derechos, el desarrollar políticas para el cumplimiento de este propósito”, en concordancia con el Protocolo TdP.

Por lo antes mencionado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó al Consejo Económico y Social en el año 2002, los “Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas”¹¹⁹ luego de la aprobación y elaboración del Protocolo TdP. Textualmente, se establece:

¹¹³Artículo 66, numeral 14

¹¹⁴Artículo 66, numerales 16 y 17

¹¹⁵Consultoría de Actualización del MJDH, 2010, Op. Cit.

¹¹⁶Comité de los Derechos del Niño, Observación General N 6 Trata de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/CG/2005/6, Ginebra, 2005, párr. 17

¹¹⁷Comité de los Derechos del Niño, Observación General N3, El VIH SIDA y los derechos del niño, CRC/CG/2003/3, Ginebra, 2003: P. 13.

¹¹⁸Corte IDH: Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 57.

¹¹⁹Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, 2002, pp. 6-24.

1. Promoción y protección de los derechos humanos,
2. Identificación de las víctimas de la trata de personas y de los tratantes,
3. Investigación, análisis, evaluación y difusión,
4. Establecer un marco jurídico adecuado,
5. Medios de hacer cumplir adecuadamente la ley,
6. Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas,
7. Prevención de la trata de personas,
8. Medidas especiales para la protección y la asistencia a los niños víctimas de trata de personas,
9. Acceso a recursos,
10. Obligaciones del personal de mantenimiento de la paz, de la policía, del civil, del humanitario y del diplomático y
11. Cooperación y coordinación entre estados y regiones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha establecido que de las obligaciones generales de los Estados de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre¹²⁰. En el derecho internacional de los derechos humanos, a través de la suscripción de los instrumentos internacionales se generan en el Estado tres obligaciones:

1. Deber de respeto:

supone que ni el Estado ni ningún agente suyo puede violar los derechos de las personas. En materia de trata, el respeto a estas obligaciones establece que ningún agente puede ejecutar ni tolerar este delito.

2. Deber de garantía,

que indica que el Estado debe asegurar las condiciones que permitan el goce y disfrute de los derechos humanos,¹²¹ que en materia de trata implica el derecho a no ser víctima del delito, a investigar y sancionar los casos de trata que se comentan;

3. Deber de adoptar las disposiciones de derecho interno,

que implica que el Estado debe elaborar leyes, derogar otras y elaborar políticas públicas que permitan que las personas puedan disfrutar materialmente de los derechos consagrados a nivel formal¹²², que implicaría que exista normativa sobre el delito de trata.

¹²⁰Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 111; Caso González y otras ("Campo Algodonero"), párr. 243, y Caso Anzualdo Castro, párr. 37.

¹²¹Corte I.D.H. Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987 (Serie C) No. 1 párr. 165.

¹²²CUERVO, Jorge Iván. Planes de desarrollo y derechos humanos: un enfoque. Universidad Externado, 2007, p. 21.

Estas tres obligaciones que tiene el estado frente a los instrumentos internacionales de derechos humanos son importantes porque significa que el país ha suscrito una serie de obligaciones relativas a los derechos humanos, aplicables a los casos de víctimas de trata de personas¹²³. Finalmente, Ecuador cuenta con una serie de normas secundarias que garantizan y protegen los derechos fundamentales de las víctimas y presuntas víctimas de trata de personas. Desde la Constitución Política del Ecuador, que establece la protección a las víctimas, hasta las ordenanzas municipales donde se sanciona la TdP mediante un enfoque de los derechos humanos (incluido en el preámbulo del Plan Nacional contra la Trata). Entre otras normas vinculadas a la TdP y, que son receptoras de distintos derechos protegidos se encuentran: el Código de la Niñez y Adolescencia (establece la prohibición de la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes y la edad mínima de trabajo)¹²⁴, el Código del Trabajo (que establece las regulaciones laborales y

¹²³a) La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 tiene varias obligaciones relativas a la TdP como aquellas que garantiza en su Art. 1 que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, en su Art. 2 que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de... sexo”, y en su Art. 7 que “todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”, entre otros.

b) Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece en su preámbulo que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”, los cuales “se derivan de la dignidad inherente a la persona humana”, en su Art. 3 manda que “los Estados Partes en el Presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”, en su Art. 26 establece que “la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de... sexo”, entre otros principios aplicables a la TdP.

c) La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que sus Estados Partes “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo” en su Art. 1, y que todas las personas “tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” en su Art. 24.

d) La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer establece que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”. En su preámbulo, que los Estados Parte se comprometen a “seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”, con claras obligaciones positivas que de allí se derivan de su Art. 2, por lo cual “tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” en su Art. 3, entre otras más.

e) De conformidad con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará), “la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”, “la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, y “la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”, por lo cual los Estados Partes reconocen que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” en su Art. 3; “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” en su Art. 4, “toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos” y “la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos” en su Art. 5, obligándose en consecuencia a “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia” en su Art. 7, entre otros.

f) El Estatuto de Roma, catalogó a la esclavitud y la prostitución forzada, como delitos de Lesa Humanidad, cuando se cometan “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. Y define en el párrafo 2 del mismo artículo a la esclavitud como “el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de alguno de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños”.

¹²⁴Código de la Niñez y la Adolescencia, Publicado en el Registro Oficial No. 737 del 3 de Enero de 2003.

“Art. 11. Interés Superior del Niño. “El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a todas las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento”...

prohíbe el trabajo no remunerado)¹²⁵ y la 246 del Distrito Metropolitano de Quito (que declara como política pública la protección integral de todos los niños frente a cualquier forma de explotación sexual).

A nivel nacional existen algunas normas jurídicas que regulan la TdP con un enfoque de derechos humanos, pero que por distintas circunstancias no se cumplen en su totalidad como se verá en el presente informe.

B. ENFOQUE DE GÉNERO

El enfoque de género permite analizar los roles que tanto hombres como mujeres asumen en las dinámicas sociales, permitiendo divisar las inequidades para planificar estrategias que las superen. La TdP afecta de forma diferenciada a hombres y a mujeres, por lo que se hace necesario que en las medidas contra la trata se tomen en cuenta las especificidades y diferencias de estos grupos.

Es importante mencionar que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos, y es “una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, que “trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases”¹²⁶. Al respecto, la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos,¹²⁷ estableció que el “adecuado reconocimiento a que la violencia contra la mujer y otras cuestiones relativas a los derechos humanos de la mujer deben incorporarse a la agenda y a las actividades globales de Naciones Unidas en materia de derechos humanos”. Además, se acepta que “que los derechos humanos pueden ejercitarse o, por el contrario violarse, tanto en el ámbito público como en el privado”¹²⁸.

En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, se considera como parte del desarrollo el empoderamiento de las mujeres, así como el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos¹²⁹. Por otra parte, en la

Art. 12. Prioridad absoluta. “En la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, debe asignarse prioridad absoluta a la niñez y adolescencia, a las que se asegurará, además, el acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención que requieran. Se dará prioridad especial a la atención de niños y niñas menores de seis años. En caso de conflicto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás”

Art. 52. Prohibiciones relacionadas con el derecho a la dignidad e imagen. Se prohíbe: la participación de niños, niñas y adolescentes en programas, mensajes publicitarios, en producciones de contenido pornográfico y en espectáculos cuyos contenidos sean inadecuados para su edad;

Art.81. Derecho a la protección contra la explotación laboral.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la libertad.

Art. 82. Edad mínima para el trabajo.- Se fija en quince años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en este Código, más leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país”.

¹²⁵Código del Trabajo:

“Art. 3. “Nadie estará obligado a trabajar sin un contrato y la remuneración correspondiente. A ninguna persona se le puede exigir servicios gratuitos ni remunerables”.

Art. 79. Igualdad de remuneración, a igual trabajo, igual remuneración”, por lo tanto no puede haber distinción por sexo, raza, nacionalidad, etc.

¹²⁶Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Preámbulo. Corte I.D.H. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas), párrafo 108.

¹²⁷Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993).

¹²⁸Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993).

¹²⁹Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994).

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se adopta el compromiso de los estados de lograr la igualdad entre hombres y mujeres¹³⁰. El último Informe Mundial de la UNODC (2009) respecto a la TdP registró una cifra global:

En los 61 países en los que se especificó el sexo y la edad de la víctima, dos terceras partes de las víctimas identificadas eran mujeres y el 13% de ellas eran niñas.

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer afirmó que en Ecuador:

...las caracterizaciones históricas de la trata de personas son anticuadas y mal definidas (porque) no responden a las realidades actuales de la circulación y la trata de personas ni al carácter y magnitud de los abusos que le son inherentes y la necesidad de que las nuevas acepciones sean formuladas para proteger y promover los derechos de las personas.

Esta relatoría indica cómo las mujeres son transportadas por numerosos motivos incluidos los sociales, políticos, culturales, y económicos, y subrayó el hecho de que la ausencia de derechos de la mujer y la incapacidad de las estructuras económicas, políticas y comerciales de proporcionar igualdad de oportunidad de trabajo son las principales causas de la feminización de las pobres y de las migraciones, así como de la trata de mujeres¹³¹. Finalmente, el Comité de la CEDAW y la CIDH han sostenido que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”¹³², y por ende, los que están en mayor riesgo son los que están más cerca de donde la trata se practica de manera extendida¹³³, y este grupo en Ecuador son las mujeres, como se verá más adelante.

Este enfoque es reconocido por el Art. 66, numeral 3, literal b), de la Constitución Política como:

... una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Análisis de ONGs señalan que la violencia física, psicológica y sexual que sufren niños, niñas y adolescentes dentro de sus hogares “constituye una puerta de entrada a la Trata de personas” en Ecuador. Asimismo, “las construcciones sociales de género, que no solo diferencian a hombres y mujeres, sino que también construyen a estas últimas como desiguales e inferiores, propician experiencias de abuso, explotación y violencia, entre las cuales está la Trata de personas”¹³⁴. La incidencia de la violencia intrafamiliar y sexual es alta y

¹³⁰Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995).

¹³¹Coomaraswamy, Radhika, Informe de la Relator Especial sobre la Violencia Contra la Mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de las mujeres y la violencia contra la mujer presentado de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión de Derechos Humanos al Consejo Económico, Social y Cultural, NY, 2000.

¹³²Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, párr. 395; Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 120.

¹³³Contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, Manual para Parlamentarios, número 9, Noviembre de 2005,

¹³⁴Union Inter-parlamentaria y Unicef, p. 17.

afecta principalmente a las mujeres, sin que el Estado, fortalezca e implemente mecanismos suficientes y adecuados, que impliquen un avance efectivo en la erradicación de esta forma extrema de discriminación. En las Comisarías de la Mujer y la Familia se reporta que “el 97.1% de las denuncias corresponden a violencia contra la mujer”¹³⁵. Se observa una incidencia de delitos sexuales del 56,86%; siendo la población femenina, la que mayoritariamente es objeto de abusos sexuales, con un 99,31%.¹³⁶ Los niveles de impunidad en delitos sexuales, cuyas víctimas son principalmente mujeres y niñas son altísimos. De un total de 700 casos investigados de delitos sexuales y de lesiones que ingresaron a los Juzgados de lo Penal de Quito, entre 1994 y 1996, solo en 25 se había dictado sentencia, encontrando similares realidades en Guayaquil y Cuenca.¹³⁷

“La presencia del acoso y abuso sexual en los colegios se comprueba en el número de casos conocidos por los/as docentes y los jóvenes. El 32.7% de los jóvenes y el 44.4% de las jóvenes contestan que sí conocen casos de violencia sexual. Respecto de quiénes agreden, se da más peso a los agresores varones y el 36% identifica a los profesores como agresores”.¹³⁸

Es decir, las relaciones de poder entre hombres y mujeres, adulto/as y personas menores de edad favorecen este delito.

Existen avances en las políticas públicas que van tomando más en consideración el eje transversal de género. En este sentido, el Plan Nacional para la erradicación de la violencia de género¹³⁹, que indica que 8 de cada 10 mujeres es víctima de violencia, establece una política de Estado a través de cuatro componentes:

- a) Cambio de patrones socioculturales discriminatorios a través de programas y campañas de sensibilización;
- b) Sistema Nacional de Información y Registro de casos de violencia;
- c) Sistema Integral de Protección a niñas(os), adolescentes y mujeres víctimas de violencia; y,
- d) Acceso a la justicia, gratuita y celera, para las víctimas; esto está a cargo del Ministerio de Gobierno, Policía y Culto.

Con respecto a la víctima de trata de personas, existe una coincidencia a nivel internacional y nacional donde el género más afectado es el femenino, con la salvedad que el perfil de las víctimas podría verse influenciado, en gran medida, por las propias leyes y prioridades locales que suelen enfocarse en los niños víctimas y en las víctimas de explotación sexual (mujeres, por lo general)¹⁴⁰.

¹³⁵Cecilia Tamayo, Entre la sombra y la Esperanza. Investigación de impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Cepam-USAID. 1999. P.133.

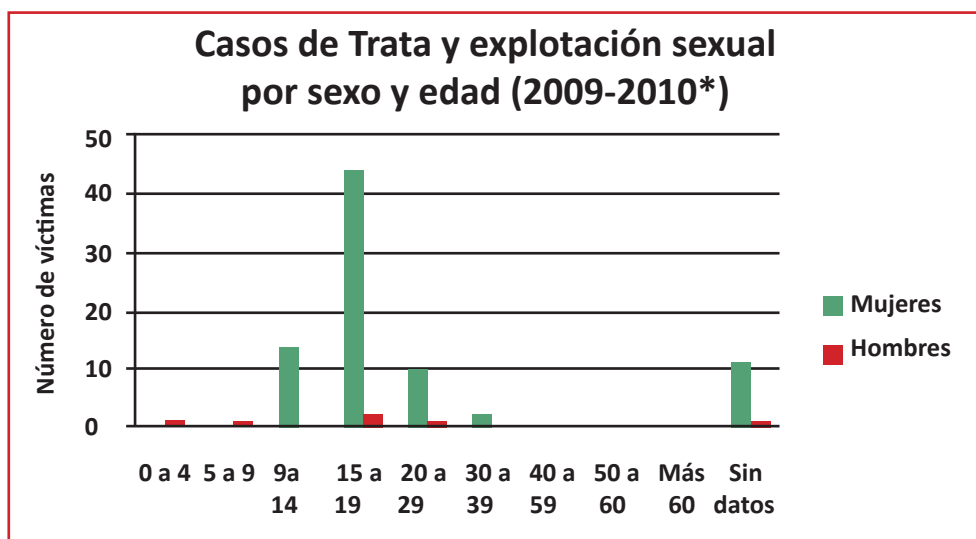
¹³⁶Beatriz Orellana. La Justicia Presa: Investigación De La Violencia Domestica En La Administración De Justicia. Cepam-USAID, Quito

¹³⁷Se trata de estudios realizados particularmente por organizaciones no gubernamentales. Se destaca el trabajo realizado en la última década por organizaciones no gubernamentales como: la Corporación Promoción de la Mujer / Taller Comunicación Mujer, Centro de Estudios e Investigación de la Mujer Ecuatoriana, Centro Acción de la Mujer, Servicios de Desarrollo Alternativo del Sur, Pájara Pinta, entre otros.

¹³⁸Cordero Tatiana y Maira Gloria, “A mí también: Acoso y abuso sexual en colegios del Ecuador. Discursos opuestos y prácticas discriminatorias”. CONAMU – Taller Comunicación Mujer, Quito 2001.

¹³⁹Plan Nacional para la erradicación de las violencias de género. Creado mediante Decreto ejecutivo N° 620, de 10 de septiembre de 2007.

¹⁴⁰Informe Mundial sobre la Trata de Personas. Resumen Ejecutivo. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, Febrero 2009. P. 8.



Si bien las estadísticas oficiales no están desagregadas por género, la DINAPEN ha establecido que en el periodo de enero a julio del 2010, de 49 casos de trata, 47 se trataban de mujeres. Las estadísticas de la DINAPEN establecen que 52 presuntos tratantes eran hombres en el periodo de enero a diciembre del 2010¹⁴¹.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, particularmente la referida a la TdP con fines de explotación sexual, recomendó al Ecuador las siguientes observaciones¹⁴²:

... el Comité sigue preocupado por la continua trata de personas desde y hacia el Estado parte. Al Comité le preocupa particularmente la situación de las migrantes, las solicitantes de asilo y las refugiadas que, debido a la discriminación de que son víctimas, se ven relegadas al sector no estructurado, incluida la industria del sexo, y se vuelven vulnerables a la explotación sexual.

Al Comité le preocupan igualmente las noticias según las cuales las mujeres indígenas y de ascendencia africana pueden ser particularmente vulnerables a la trata y la explotación sexual.

El Comité exhorta al Estado parte a que dedique recursos adecuados a la aplicación del Plan Nacional de Combate de la Trata y el Tráfico y la Explotación Sexual y establezca un mecanismo para supervisar su aplicación y evaluar su eficacia. El Comité alienta al Estado parte a abordar las causas profundas de la trata de personas, [...] a que refuerce la protección contra la discriminación y la violencia de las mujeres y las niñas que desean abandonar la prostitución, así como de las víctimas de la trata de personas, a que prepare programas de sensibilización, realice investigaciones sobre las causas profundas de la trata de personas, proporcione a las mujeres medios alternativos de subsistencia y proporcione una formación adecuada a los abogados, los trabajadores del sistema de justicia penal, los proveedores de servicios de salud y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con respecto a todas las cuestiones relativas a la explotación sexual y la trata de personas.

¹⁴¹Según informe estadístico de la RENADESPLEE y actualizado por resultado de intervención de campo.

¹⁴²Observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres, 42º periodo de sesiones, 20 de octubre a 7 de noviembre de 2008, párrafos 22 y 23.

En la TdP confluyen factores de tipo social, económico, cultural y político marcados por las desigualdades entre hombres y mujeres, por consiguiente, tanto la comprensión de la problemática, como las políticas, programas y proyectos de prevención y atención que busquen el restablecimiento de los derechos a las víctimas, deben ser integrales y parte central de esa integralidad es la perspectiva de género, razones por las cuales se hace indispensable abordar recomendaciones que incluyan registros desagregados por sexo, políticas públicas de prevención y de atención, seguimiento, evaluación e investigación con un enfoque de género.

C. ENFOQUE DE SEGURIDAD

La Seguridad tiene una visión frente a la delincuencia transnacional y una visión de ciudadanía como garantías democráticas.

El concepto de seguridad ciudadana se entiende como los derechos a la vida, a que la integridad física, psicológica y sexual deben ser respetadas y protegidas, a que cualquiera tiene la libertad de deambular libremente sin temores, a que:

...sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos. Los gobiernos, en primer lugar, son los encargados de garantizar que exista seguridad para la gente. La seguridad rodea el desarrollo humano, pero se reconoce que cubre demasiadas definiciones que suavizan y moderan su significado¹⁴³.

Por lo que para abordar el tema de seguridad frente al delito transnacional, tenemos el Protocolo TdP. Este surge ante un requerimiento internacional en los países de origen, tránsito y destino de trata de personas, con la finalidad de que se incluyan medidas para prevenirla, sancionar a los tratantes y proteger a las víctimas, tomando en consideración los derechos humanos internacionalmente reconocidos. El enfoque de seguridad quedó establecido en el ámbito de aplicación del Protocolo TdP, que en su Art. 4, incluye la prevención, investigación y penalización de los delitos de trata de personas, cuando estos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como la protección de víctimas de este delito”. Adicionalmente, la presidencia del Plan contra la Trata de Personas la ejerce el Ministerio del Interior, cuya misión fundamental es: “Afianzar la seguridad ciudadana, y la sana convivencia, en el marco de las garantías democráticas, mediante la promoción de una cultura de paz y la prevención de toda forma de violencia para contribuir a la seguridad humana”¹⁴⁴.

En otras palabras, la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo TdP permiten a los Estados enfrentar el problema de manera integral, ya que las bandas de delincuencia transnacional suelen dedicarse a otras actividades ilegales. Entre esas actividades ilegales están el narcotráfico, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de drogas, el tráfico de armas o de otros productos prohibidos, además de practicar el sicariato, la extorsión, y el lavado de dinero. Es así que varios son procesados inicialmente por el delito

¹⁴³Concha Eastman, Alberto (2002) Salud, violencia e inseguridad. En Carrión, Fernando (ed.) Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad? Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS, pp. 503-504.

¹⁴⁴ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS del Ministerio del Interior, 10 de noviembre del 2010.

de trata de personas, pero por las dificultades probatorias se las procesa por otros tipos penales¹⁴⁵.

El artículo 4 del Protocolo TdP establece:

...el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de las víctimas de esos delitos.

La Convención contra la Delincuencia Organizada establece en su Art. 2 que el carácter se considera transnacional cuando: a) se cometa en más de un Estado; b) se cometa dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) se cometa dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) se cometa en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado¹⁴⁶.

Por “grupo delictivo organizado” se define a un grupo estructurado de tres o más personas, que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos, con la finalidad de obtener un beneficio material. Por ello, la Guía Legislativa del Protocolo afirma que “la finalidad perseguida era... servir de base a la tipificación en el derecho interno de delitos que fuesen suficientemente análogos como para reforzar una cooperación internacional eficiente en la investigación y seguimiento de estos casos¹⁴⁷.”

Consecuentemente, el Estado tiene la obligación de tomar las siguientes medidas: sanción del blanqueo de dinero, responsabilidad de las personas jurídicas, sanción, comparecencia de los acusados, libertad condicional, plazo de prescripción, decomiso de activos, jurisdicción, extradición, asistencia judicial recíproca, técnicas especiales de investigación, protección de las víctimas y los testigos contra las represalias, cooperación de delincuentes, cooperación en materia de cumplimiento de la ley, capacitación y asistencia técnica¹⁴⁸.

En Ecuador, el Código Penal no circunscribe la participación del delito de trata a un “grupo delictivo organizado”, sino que basta que solo una misma persona cometa el delito en sus distintas “fases” (captación, traslado y explotación), para que se configure el delito de trata. Ello le da mayor capacidad de persecución y por ende, un amplio proceso de judicialización al presunto tratante. Todo ello en la etapa de procesamiento, sin embargo el enfoque de seguridad transnacional pasa a ser un enfoque de seguridad ciudadana por el tratamiento que deben darse a las víctimas, y el cual se interrelaciona con el enfoque de derechos humanos.

Por otro lado, por la misma configuración y/o naturaleza oculta que configura el delito de trata de personas, este debiera cada vez más visibilizarse a través de acciones conjuntas, especialmente preventivas, entre operadores claves del estado y los propios ciudadanos, enmarcado dentro de un plano local.

¹⁴⁵Manual UNODC, Op.cit. 2009.

¹⁴⁶Véase Numeral 2 del Artículo 3º- Ámbito de Aplicación- de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.

¹⁴⁷Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, pp. 271.

¹⁴⁸Ibidem, pp. 275-278.

Adicionalmente, el sistema interamericano fortalece la Seguridad Ciudadana con la aprobación de la Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas¹⁴⁹. Esta declaración incorpora una perspectiva de derechos en las políticas de seguridad:

La prevención, sanción y erradicación del tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y la explotación en todas sus formas, incluida la explotación sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes, son un compromiso de los Estados Miembros que debe ser abordado de conformidad con los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en la materia y, cuando corresponda, en cooperación con la sociedad civil.

Localmente se ha ido afianzando con fuerza el enfoque de seguridad ciudadana con la Constitución. El marco constitucional ecuatoriano establece que la seguridad es responsabilidad del Estado, (Art. 3, núm. 8, que estipula garantizar una cultura de seguridad integral), del Presidente de la República (Art. 147, núm. 17, en el que se habla conjuntamente de garantizar el orden interno, la defensa nacional y la seguridad pública) y de la ciudadanía (Art. 83, núm. 4, en el que se menciona que colaborará con el mantenimiento de la paz y la seguridad). La Policía Nacional se define, en el marco de seguridad ciudadana, como una institución cuya misión es atender la seguridad ciudadana, el orden público y proteger el ejercicio de los derechos humanos¹⁵⁰. En este contexto normativo, la seguridad ciudadana constitucionalmente se encarga de incorporar lo siguiente:

Art. 393. “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.

En el ámbito secundario, la Ley de Seguridad Pública se define en su Art. 23 como:

...una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador.

Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro, de la trata de

¹⁴⁹Aprobada en la cuarta sesión plenaria del 7 de junio de 2011. (AG/DEC. 66 XLI-O/11). Ello, con la finalidad de “[...] prevenir y contrarrestar la delincuencia, la violencia y la inseguridad, que incluyan medidas para la protección de grupos en condiciones de vulnerabilidad”.

¹⁵⁰Art. 163 de la Constitución: “ La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos.

Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.

Se aprueba la “Política de Seguridad Ciudadana”¹⁵¹ en el 2008 con el objetivo de: “reducir la violencia, la criminalidad (...) garantizando en todo momento el debido proceso, el respeto a los derechos humanos y el acceso a la justicia.” Asimismo, en Quito, la Ordenanza #201 para la Seguridad y Convivencia Ciudadanas define la seguridad como: “un orden público que permita el respeto al derecho ajeno y sea capaz de eliminar las amenazas de la violencia”, así la ordenanza apunta a “garantizar los derechos de las personas y a exigir el cumplimiento de sus deberes, creando mecanismos que les permitan acceder, real y efectivamente a los procesos de toma de decisiones y al buen uso del espacio público”¹⁵².

Este enfoque de seguridad ciudadana que trasnversaliza el enfoque de derechos humanos, en el marco del Plan busca precisamente precautelar el respeto y garantías de derechos a través de medidas preventivas y erradicación de la trata mejorando la relación de la comunidad y las víctimas con la policía nacional, asegurando tener mecanismos de vigilancia.

OTROS ENFOQUES:

La actualización de la Agenda contra la Trata concluyó que se debe integrar otros enfoques:

D. ENFOQUE INTER-GENERACIONAL

Las políticas contra la TdP deberán tomar en consideración las necesidades y capacidades particulares de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos/as y adultos/as mayores. Se reconocerá que las relaciones desiguales de poder entre adultas/os y personas menores de edad constituyen un factor que estimula y mantiene la TdP, y se promoverá acciones y medidas para erradicar progresivamente este tipo de relaciones.

La justicia intergeneracional busca una sociedad justa según el Plan Nacional de Desarrollo (PNBV)¹⁵³ con acciones y planes que tienen que tomar en

¹⁵¹Art. 163 de la Constitución: “La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza”.

¹⁵²Decreto Ejecutivo N.1107 con fecha 22 de mayo de 2008, que señala en su artículo 1 lo siguiente:

¹⁵³Ordenanza 201, Art. II -1.

cuenta a las generaciones futuras. Tal situación implica un pacto ambiental y distributivo que considere el impacto ambiental y social que tiene el uso de los recursos naturales y las acciones y decisiones económicas que se toman en el presente, así como también la equidad de género y el reconocimiento de la diversidad cultural del país. EL PNBV, que fue aprobado en el 2008, luego de que estuviera vigente el Plan contra la Trata desde el 2006, incluye en su Objetivo # 9 el “Garantizar la vigencia de los Derechos y la Justicia”, con una política que busca “erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades” (política 9.4). En esta política se establecen algunas acciones orientadas a la protección de mujeres y otras poblaciones de atención prioritaria que buscan luchar contra la TdP:

Establecer programas intersectoriales eficaces de prevención, protección y apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación, tráfico con fines sexuales, feminicidio, pornografía y otras formas de violencia.

Particularmente, la falta de igualdad para los niños, niñas y adolescentes frente a los adultos genera un caldo de cultivo de la TdP. Las niñas y adolescentes son reducidas a meros objetos y son vistas como bienes económicos; se crea un clima en el cual las niñas pueden ser compradas y vendidas¹⁵⁴. La trata impide el derecho del niño, niña o adolescente a tener una infancia saludable y una vida productiva, satisfactoria y con dignidad, violando el principio del interés superior del niño. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata son dominados y abusados físicamente por los perpetradores: tratantes, empleadores, proxenetas y clientes. A menudo, los niños y niñas son golpeados y abusados; la violencia ocurre en todas las etapas del ciclo de la trata¹⁵⁵. La TdP muchas veces “conlleva la violación de otros derechos fundamentales bajo (...) otros instrumentos del sistema universal de derechos humanos”¹⁵⁶.

La protección especial a la niñez y adolescencia frente a la TdP funda sobre el reconocimiento de que los Estados deben tomar, de acuerdo con la particular circunstancia vital de los niños que determina su mayor vulnerabilidad, medidas especiales adicionales a las que, en un caso equivalente, correspondería adoptar con adultos.

E. ENFOQUE DE TERRITORIALIDAD

Las políticas contra la TdP deberían tomar en consideración las manifestaciones particulares de esta problemática en los territorios. Los diagnósticos locales, planes de desarrollo regional, provincial, cantonal y demás conocimientos locales deben servir para la formulación, implementación y evaluación de acciones que luchen contra la TdP. En todo este proceso también se debe tomar en cuenta a gobiernos locales, redes sociales e institucionales de representación territorial que trabajan en la temática.

Es de vital importancia establecer acciones adecuadas a la problemática de la “Frontera Norte”. A raíz de la agudización del conflicto armado colombiano, el Ecuador se convirtió en un país receptor de masas importantes de

¹⁵⁴Contra la Trata de Niños Niñas y Adolescentes, Manual para Parlamentarios, número 9, Noviembre de 2005, Unión Inter-parlamentaria y Unicef, p. 17.

¹⁵⁵Contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, Manual para Parlamentarios, número 9, Noviembre de 2005, Unión Inter-parlamentaria y Unicef, p. 16.

¹⁵⁶WEISBRODTT, David y Liga contra la Esclavitud, La abolición de la esclavitud y sus formas contemporáneas, párr. 26 y 27. Ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunidades Cautivas: Situación del Pueblo Indígena Guaraní y formas contemporáneas de Esclavitud en El Chaco, Bolivia, 24 de diciembre de 2009, párr. 58.

población desplazada, lo que ha ocasionado una situación de inestabilidad e incertidumbre en la zona de la frontera norte (Esmeraldas, Sucumbíos, Carchi e Imbabura). A esta zona llega población desplazada, la cual enfrenta condiciones de desempleo, subempleo y pobreza que la convierte en víctima de la delincuencia transnacional. Adicionalmente, Ecuador ha sido destino de otras oleadas migratorias como la de los chinos, hindúes, pakistaníes, entre otros.

El 9 de agosto de 2006, la Relatora Especial sobre la Trata de Personas, conjuntamente con la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, visitó Ecuador, haciendo un llamado de atención por la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, además de un llamamiento urgente en relación con la situación de los colombianos en riesgo de ser objeto de trata¹⁵⁷:

Las mujeres y los jóvenes, así como los niños (...) son particularmente susceptibles a estas redes de trata. En el Ecuador, la Relatora Especial recibió información sobre la supuesta existencia de una red de la trata de menores ecuatorianas, en particular indígenas, presuntamente para la industria del sexo en el Japón. La Relatora Especial también observa con preocupación la presunta existencia de redes de la trata de mujeres de Europa del Este hacia los países de Occidente.

La Unión Interparlamentaria y Unicef establecieron que “los niños, niñas y adolescentes refugiados no acompañados o solicitantes de asilo que no tienen documentos de identidad son especialmente vulnerables a los tratantes o pueden buscar cruzar las fronteras internacionales de forma ilegal por su propia cuenta. Estos niños, niñas y adolescentes, a menudo, intentan alcanzar a familiares que ya pueden estar en el país o pueden estar buscando trabajo o refugio. Los esfuerzos recientes de muchos países por robustecer la seguridad nacional ha aumentado el riesgo de los niños, niñas y adolescentes en los pasos fronterizos. Aquellos que no tienen un documento que pruebe su edad o identidad pueden ser detenidos por tiempo indefinido”¹⁵⁸. La OIM también concluye que en la zona de la frontera norte, “el mayor grupo vulnerable son las personas de nacionalidad colombiana 91.8% frente a las de nacionalidad ecuatoriana con 5.6% con niveles medio y alto de vulnerabilidad”¹⁵⁹.

Frente a ello, se busca implementar el Plan Ecuador, que no forma parte del Comité Interinstitucional, como respuesta a los efectos del Plan Colombia en la frontera norte. El plan busca fortalecer la presencia de las instituciones ecuatorianas en la zona, mejorar la infraestructura básica y el mantenimiento sostenido de los recursos naturales¹⁶⁰.

Adicionalmente, otros planes han sido aprobados por los gobiernos locales:

- Ordenanza 246 sobre trata y el Plan Distrital de Migraciones del 25 de septiembre de 2008, por el cual se incorpora “la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito”.

¹⁵⁷Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados, violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado (Índice AI: AMR 23/04072004); Informe de la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez Pizarro, presentado en cumplimiento de la Resolución 2001/52, 15 de febrero de 2002, E/CN.4/2002/94/Add.1

¹⁵⁸Unión Inter-Parlamentaria, Manual para Parlamentarios No. 9 Contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, Francia, Unicef, 2005, p.30.

¹⁵⁹Diócesis de Ipiiales, Pastoral Social, Investigación de la situación de migración y trata de personas en la frontera Colombo-Ecuatoriana, Ipiiales., OIM, 2006, p. 21.

¹⁶⁰Reporte del Relator Especial, On the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, A/HRC/7/11/Add.3 del 4 de Marzo 2007, párr. 21-15.

- El Municipio de Cuenca crea un Sistema de Protección Integral para los(as) Migrantes (primordialmente frente al tráfico de migrantes).
- El Municipio de Chunchi crea el Plan de desarrollo estratégico (con ámbito de aplicación a la Provincia de Chimborazo con énfasis en la servidumbre de niños).
- El Municipio de Cañar crea el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia. (con énfasis en la Provincia del Cañar para prevenir el tráfico de migrantes).
- El Gobierno Provincial de Pichincha inaugura las oficinas de la Casa del Migrante.

Así, el territorio ecuatoriano se divide en 24 provincias, en 4 regiones (Costa, Sierra, Oriente e Insular) y se caracteriza por ser multiétnico y pluricultural. Por ello, requiere de políticas contra la TdP que consideren las manifestaciones particulares de esta problemática en los diferentes territorios, con una participación de la sociedad civil e incluso de las víctimas. Se debe abordar los aspectos étnicos, culturales, las necesidades territoriales y sus dinámicas migratorias. La participación de todos los funcionarios públicos en las diversas localidades, permite tener el enfoque necesario.

F. ENFOQUE DE INTERCULTURALIDAD:

El enfoque de interculturalidad se refiere a la interacción entre culturas, de una forma respetuosa, donde se concibe que ningún grupo cultural está por encima del otro, favoreciendo en todo momento la integración y la convivencia entre culturas. Se basa en el respeto a la diversidad, y el enriquecimiento de esa misma diversidad.

La interculturalidad va más allá de la aceptación y tolerancia de otras identidades y culturas. Enfatiza la importancia del diálogo entre culturas y saberes, pero frente a las desigualdades y relaciones asimétricas existentes entre culturas, debe necesariamente luchar contra la desigualdad y la discriminación, para crear una sociedad diversa más armónica y justa, la filosofía del “buen vivir” de la Constitución.

La interculturalidad está reconocida en la misma Constitución, la cual define al Ecuador como:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Asimismo, la interculturalidad está reconocida en los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas (art. 83 y 84CP), en la orientación de la participación ciudadana (Art. 95 CP), en el marco de la organización política administrativa (Art. 257 CP), en el régimen de desarrollo del “buen vivir” determinado en un marco de interculturalidad (Art. 275 CP), en los objetivos, fines y niveles de gestión de la Ley de Orgánica de Educación Intercultural (Art. 2, 3, 25 y 26 de la misma ley entre otros)¹⁶¹, y en el Plan de

¹⁶¹LEY ORGÁNICA DE EDUCACION INTERCULTURAL, publicada en el RO Suplemento 417, del 31 de marzo del 2011.

la Interculturalidad y Plurinacionalidad del Ecuador¹⁶².

En el ámbito internacional, se garantiza la interculturalidad en: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁶³, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial¹⁶⁴, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (o Conferencia de Durban)¹⁶⁵, el Convenio 169 del OIT sobre pueblos indígenas y tribales¹⁶⁶, así como los diversos instrumentos internacionales que prohíben la discriminación.

Como antecedente, el Ecuador es un país multiétnico y multicultural, con una población de alrededor de 14 millones de habitantes, de los que predomina la población mestiza, afroecuatoriana, blanca, e indígena. Esta última compuesta por más de 14 nacionalidades, de las que la kichwa es mayoritaria¹⁶⁷. Sin embargo, “no se maneja cifras exactas sobre el monto de la población indígena y afroecuatoriana. Dependiendo de la definición utilizada, el censo sitúa a la población indígena en un 6%, mientras que otras fuentes la calculan entre el 35% y el 45% del total”¹⁶⁸. En más de 9 provincias del país los indígenas constituyen la mayoría o una minoría significativa de la población, mientras que alrededor del 12% de ella ya vive en los cantones altamente urbanizados de Quito y Guayaquil¹⁶⁹. Sobre su situación, el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, estableció que existen:

...nefastas condiciones laborales de los trabajadores, mayoritariamente indígenas... Particularmente vulnerable es la situación de miles de niños y jóvenes que son explotados sin supervisión del Estado. En Cotopaxi, por ejemplo, se denuncia la existencia de haciendas donde los trabajadores viven situaciones que recuerdan a las peores épocas de la esclavitud, pagándoles a menudo 2 ó 3 dólares por jornada de 20 horas al día¹⁷⁰.

Por ejemplo, la interculturalidad pasa por respetar a las diversidades sexuales GLBTI (Ordenanza 240 de Inclusión de la Diversidad Sexual GLBTI¹⁷¹ en correlación al Art. 11.2 de CP). Estudios de movilidad han descrito que las diversidades sexuales en Ecuador “pueden obtener dinero fácil mediante el trabajo sexual” en contextos de explotación¹⁷².

¹⁶²CDH, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, A/HRC/4/32/Add.2 28 de diciembre de 2006, párr. 8-17.

¹⁶³ONU, Resolución aprobada por la Asamblea General 61/295. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, A/61/L.67 y Add.1, 10 de diciembre de 2007.

¹⁶⁴Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966).

¹⁶⁵Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, A/CONF.189/L.2 y Add., 1., Durban, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001.

¹⁶⁶OIT, CONVENIO 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por el Ecuador en Ginebra en junio de 1989, publicada en Registro Oficial 304 de 24 de Abril de 1998, párr. 44-51.

¹⁶⁷CDH, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, A/HRC/4/32/Add.2, 28 de diciembre de 2006, párr. 47

¹⁶⁸CDH, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, A/HRC/4/32/Add.2, 28 de diciembre de 2006, párr. 47

¹⁶⁹CDH, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, A/HRC/4/32/Add.2, 28 de diciembre de 2006, párr. 47

¹⁷⁰CDH, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, A/HRC/4/32/Add.2, 28 de diciembre de 2006.

¹⁷¹Ordenanza de Inclusión de la Diversidad Sexual GLBTI (Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgéneros e Intersex) en las políticas del Distrito Metropolitano De Quito (Ordenanza 240), RO 584 publicado el 6 de mayo del 2009.

¹⁷²Ibidem, FEDAEPS, p.34

Varios periódicos holandeses han descrito que el grupo sudamericano más grande de transexuales extranjeros en situación irregular viven de la prostitución, y de ese grupo el mayoritario es el de los ecuatorianos¹⁷³. De hecho, la CHR en su Reporte Especial sobre la venta de niños, prostitución y pornografía, reseña cómo muchos hombres salen de sus países para escapar de la discriminación por su orientación sexual, y una vez que viven en otros países, “en las calles, la pobreza y los servicios inequitativos, hacen que la prostitución sea la única alternativa viable para esos jóvenes”¹⁷⁴.

Un par de testimonios de ciudadanas ecuatorianas mencionan que migraron para prostituirse por su falta de integración local, social, económica, laboral y educativa:

*Estamos solas acá, porque somos inmigrantes, y venimos porque no podemos ser libres en nuestros países, y porque no hay la economía, hay mucho dinero en nuestro país, pero nuestro país ¿qué hace?, todos los gobernantes nos roban....*¹⁷⁵

*...bueno, yo me crié en Lago Agrio, ubicado en la selva ecuatoriana (...) para mí, ya cuando me di cuenta de lo que soy, era bien duro allá, con la gente ¿no? Y bueno, yo tenía conocidos en Quito, entonces me vine para acá.*¹⁷⁶

Por ello, la lucha contra la TdP debe promover el reconocimiento y el respeto a las culturas indígenas, afroecuatorianas, así como la diversidad sexual, a través de políticas que tomen en cuenta las diferentes identidades, expresiones y necesidades de cada uno de los grupos protegidos.

DOS PRESOS POR TRÁFICO DE ÓRGANOS (EL UNIVERSO¹⁷⁷)

El sargento de la Policía, Jorge Saraguro, y la procuradora del Banco Nacional de Ojos (BNO), Nancy Montenegro, fueron detenidos por la Policía Judicial tras la acusación de extraer las córneas a un cadáver, en la morgue de esta ciudad.

Familiares de Raúl Marcelo Carrillo Tubón (17 años), quien falleció el pasado viernes, denunciaron que tras la autopsia al cuerpo se le extrajeron los globos oculares sin que nadie lo haya autorizado.

¹⁷³Cfr. RUIZ MARTA CECILIA, “La migración vista desde la exclusión social”, Globalización, Alternativas GLBT. Quito: Diálogos Sur, 2003, p. 78-85

¹⁷⁴CHR, Reporte Especial sobre la venta de niños, prostitución y pornografía, Ms. Ofelia Calcetas-Santos, U.N. Doc. E/CN.4/2000/73, 14 de Enero del 2000, párr. 139: “Many males runaway to escape discrimination based on their sexual orientation. Once living on the streets, poverty and inadequate services make prostitution a viable alternative for such youth”.

¹⁷⁵Travesti que ejerce la prostitución en París, en: Las travestis también lloran, documental realizado por D’Ayala Valva, Sebastiano, París, Francia, 2007.

¹⁷⁶Diario de Campo, Quito, 2008, Proyecto Urbal 2010, Margarita Camacho.

¹⁷⁷El Universo, “Dos presos por tráfico de órganos”, sección El País, martes 11 de julio de 2011.

En la Morgue de la Policía de Quito, una empleada del Club de Leones obtenía córneas de los cadáveres sin la autorización respectiva de los familiares. El ilícito (aún no se ha establecido si se trata de tráfico de órganos, negligencia o abuso de facultades) salió a la luz el viernes pasado cuando Montenegro y Saraguro, fueron aprehendidos por la Policía Judicial.

Versiones de los empleados de la morgue señalan que la empleada del Club de Leones se desenvolvía sin restricciones en esta dependencia policial, de la cual es responsable el capitán Marcelo Jácome, quien a su vez es miembro del Club de Leones.

Según relata Jeaneth Tubón, madre de Marcelo Carrillo Tubón (17 años), a quien se le practicó la extracción, el pasado viernes a las 09h30, tras la autopsia de ley y en medio del dolor que sentían (el joven Carrillo se había suicidado), les pidió a varios familiares que le ayudaran a conseguir el ataúd. Sin embargo, sus cuñados le dijeron que querían ver por última vez al muchacho.

Luego de ver el cuerpo, los familiares se mostraron muy preocupados y empezaron a pedir explicaciones, pues se dieron cuenta de que el cadáver ya no tenía los ojos y le habían cerrado los párpados con el pegamento La Durita. En esos momentos los empleados de Medicina Legal les informaron que vieron a la doctora Montenegro extraer las córneas.

El capitán José Serrano, de Criminalística, llamó a la Policía Judicial. Seguidamente, Montenegro y el sargento Saraguro fueron arrestados. El fiscal Luis Enríquez Villacrés dijo que la situación se podía enmarcar en el delito de tráfico de órganos. Entre las evidencias se encontraron un maletín de plástico con 16 prótesis de ojos, un frasco de pegamento La Durita, dos envases para córneas con un líquido rojizo que tenían etiquetas con los nombres: María Cayo (32 años) y Marcelo Carrillo (17 años).

También había cinco formularios para autorización de extracción de córneas. El empleado de la morgue Franklin Villacrés dijo en su versión que Montenegro llevaba un año trabajando de esa manera y que en ese tiempo él pudo conocer que se hicieron cuatro extracciones con el visto bueno del capitán Jácome. Ayer, los detenidos rindieron versión ante la Fiscalía.

II. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

2. Objetivos del Estudio

2.1. Objetivo General:

El objetivo general del informe es calificar la presencia de la trata en sus diferentes modalidades en Ecuador, siempre y cuando fuera posible reunir información descriptiva sobre sus características.

Ello se traslada en generar, especialmente a los miembros del Comité Interinstitucional contra la Trata, los operadores de justicia y a los y las responsables de instituciones en la lucha contra la TdP, tanto del sector público como del privado, un mayor conocimiento y visibilización del fenómeno de la TdP en todas sus dimensiones posibles y con distintos ejes de actuación (prevención, persecución, protección).

Todo ello, sin dejar de lado el tema de colaboración y coordinación a nivel nacional. De tal manera que con los resultados obtenidos, se puedan elevar recomendaciones a la Comisión Interministerial para la implementación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas.

2.2. Objetivos Específicos:

- Profundizar la naturaleza de la TdP, sus elementos y delitos afines mediante un marco referencial.
- Realizar un acercamiento directo y de primera fuente mediante testimonios, tanto de víctimas como de funcionarios competentes.
- Presentar información relevante sobre una serie de indicadores operacionales de acuerdo a los distintos ejes de actuación de la TdP: prevención, persecución y protección.
- Dar a conocer la actuación, avances y necesidades de los distintos actores claves en la lucha contra la TdP, a nivel central, regional y local, según mapeo de intervención directa.
- Hacer un recuento de las acciones realizadas por los diferentes estamentos estatales contra la TdP.
- Conocer la magnitud de la TdP y posibles rutas de actuación de tratantes, según recolección de datos por distintos operadores de justicia.

- Visibilizar mediante un enfoque cuantitativo diferentes aspectos de la TdP, a nivel nacional según mapeo de intervención.
- Formular conclusiones y recomendaciones a distintos sectores, a fin de que sirva de insumo para un mejoramiento en sus actuaciones intersectoriales y multisectoriales.

2.3. Ámbito:

El ámbito del presente diagnóstico se ha definido a partir de los siguientes criterios:

- **El geográfico.-** La información fue recabada in situ, en cada una de las provincias.
- **El temático.-** Se recabó información sobre todos los tipos de trata identificados en el documento del Plan nacional para Combatir la Trata de Personas.
- **El temporal.-** Se buscó actualizar la situación y la respuesta actual del problema objeto del Estudio durante la etapa investigativa del mes de octubre a noviembre del 2011 con un análisis retroactivo de acciones.

Yo tengo una hermana gemela. Fui explotada desde niña, y puse la denuncia en la policía porque no podía más. Tengo un hijo y ahora tengo 17 años, mi hijo ya tiene 2 años. Tengo que contar que he sido explotada sexualmente dos veces. Es duro pasar lo que he pasado, pero he aprendido mucho. Yo vivía en Manabí y me trajeron acá a Machala, el ex esposo de mi hermana. Nunca pensé que me explotaría así porque era mi familia política. Supongo que lo hizo porque sabía que era una niña tímida, que no podía comunicarme bien con mi mamá, y necesitaba un trabajo...

Testimonio de víctima anónima

Enfoque metodológico:

El Estudio se desarrolló según el siguiente esquema metodológico, siendo básicamente cualitativo y cuantitativo en su nivel de descripción de los datos, salvo en el análisis de bases de datos existentes.

CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

El Estudio responde a una investigación exploratoria porque el delito de la TdP es un delito complejo, clandestino, ilícito y dinámico, cuyo modus operandi ha ido cambiando paulatinamente. El diagnóstico podría servir de base para estrategias y estudios posteriores, en donde se podría profundizar en los temas específicos.

También es descriptiva porque el informe pretende evaluar algunos aspectos y variables del fenómeno de la TdP, con la mayor precisión posible, utilizando dos enfoques: cualitativo y cuantitativo.

ENFOQUE CUALITATIVO:

El diagnóstico cuenta con enfoques cualitativo y cuantitativo (en la recopilación de las estadísticas estatales). Se priorizó el cualitativo debido a las dificultades metodológicas y logísticas en el desarrollo del Estudio. Los principales problemas fueron la falta de estadísticas oficiales, el poco conocimiento del tema generalizado en funcionarios de provincias, la invisibilidad del delito de la TdP en general. A la TdP se la confunde con otros problemas sociales como el abuso sexual, la violencia intrafamiliar, el trabajo infantil, la explotación laboral sin trata y la mendicidad con fines de sobrevivencia, entre otros. Este desconocimiento plantea un problema en el levantamiento de la información reflejado en estadísticas no consolidadas. Los casos atendidos por la Policía Nacional y la Fiscalía representan adicionalmente un porcentaje menor al universo de casos de la TdP.

Sin embargo, las estadísticas obtenidas permiten tener una muestra no probabilística¹⁷⁸. Es así que los métodos cualitativos que se han utilizado con mayor precisión han sido las entrevistas, el análisis documental, los testimonios, la observación directa, el registro fotográfico y, además, en algunos lugares de las zonas de intervención de campo, se logró utilizar la técnica participativa.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Análisis de variables de entorno

Análisis de fuentes secundarias (prensa y estudios específicos).

Análisis de líneas de base y de datos existentes

Observación y experiencia directa

Entrevistas a informantes calificados (funcionarios públicos, operadores de justicia, policía, activistas y dirigentes de ONGs)

Entrevistas a víctimas de la TdP

ENFOQUE CUANTITATIVO:

El enfoque cuantitativo no ha sido priorizado en el presente diagnóstico por los problemas anteriormente mencionados. No obstante, el Estudio cuenta con estadísticas determinadas y comprobadas de las estancias estatales (Fiscalía y DINAPEN principalmente).

También se recolectó datos estadísticos de informes de la sociedad civil que contrastaban las estadísticas de entes públicos, además de los datos demográficos de cada zona.

¹⁷⁸Se entiende por muestra no probabilística en donde “la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características del investigador o del que hace la muestra. Aquí el procedimiento no es mecánico, ni en base a fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de una persona o grupo de personas...” Ver en Metodología de la Investigación, Hernández Sampieri y otros. Colombia, 1997.

Selección de la muestra, unidad de análisis e indicadores:

CUADRO SISTEMATIZADO

El esquema metodológico seguido en el análisis cualitativo y cuantitativo - que como se ha indicado en el punto anterior se realizó a través de entrevistas, análisis documental de estudios hechos anteriormente, testimonios, experiencia directa, técnica participativa, y datos estadísticos - se enmarcó dentro del “Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas”¹⁷⁹ (en adelante el Marco de Acción). En tal sentido, se consideró como ejes de análisis las tres “P’s”: la prevención, la protección y la persecución, tomando en consideración además, la cooperación y coordinación.

- En el eje de Prevención se han analizado las campañas de capacitación y sensibilización que se han realizado. Además, se ha hecho un resumen de todas las acciones realizadas en cada eje por las diferentes instituciones estatales.
- En el eje de Persecución se ha abarcado la tipificación del delito, la judicialización del mismo, el involucramiento de la corrupción, y, el lavado de activos, y la incautación de bienes ilícitos.
- Por otro lado, en el eje de Protección y/o Asistencia, se ha incorporado en el Estudio, los temas de alojamiento, asistencia integral, seguridad de las víctimas y testigos, posibilidad de indemnización y repatriación de la víctima.
- En el eje de Coordinación y Cooperación a nivel nacional e internacional se ha puesto de manifiesto la coordinación y cooperación a nivel nacional, la cooperación entre los organismos estatales y la sociedad civil y, la cooperación internacional.

Finalmente, se hace un cuadro cronológico de todas las acciones tomadas.

¹⁷⁹Véase Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. New York, 2010. El referido marco de acción tiene como finalidad servir de instrumento técnico para facilitar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas la aplicación efectiva del Protocolo contra la trata de personas.

SISTEMATIZACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)

Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevistas, Revisión periodística y revisión documental de informes académicos y reportes. Metodología Cuantitativa: Estadísticas estatales		
Indicadores Operacionales	1) Existencia de capacitaciones en determinado sector 2) Periodicidad de las capacitaciones 3) Existencia de capacitación en el tema transversal de Género. 4) Existencia de capacitaciones en temas sensibles a entrevistas a víctimas de trata de personas		
Medidas de Aplicación	Asegurar o reforzar la capacitación de los funcionarios como operadores de justicia, policía nacional, y otros funcionarios pertinentes, además de funcionarios de inclusión social como la de los servicios de apoyo social y bienestar y de la sociedad civil.		
Clase de Muestra	Muestra de Experto		
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística		
Muestra	Entrevistas a representantes gubernamentales	ONGs y otros representantes de la sociedad cuyas temáticas desarrollen el tema de la prevención de la TdP	Organismos Internacionales y/o Agencias de Cooperación que desarrollen el tema de TdP, ya sea directa o indirectamente
Población/ zona de intervención	Funcionarios Públicos a nivel centraliones	Organismos No gubernamentales a nivel central	Organismos Internacionales y/o Agencias de Cooperación a nivel central
Unidad de Análisis	Funcionarios Públicos	Sociedad Civil comprometida contra la TdP	Cooperación Internacional
Objetivo de Análisis	Aplicar políticas, estrategias, programas u otras medidas para prevenir la TdP como capacitaciones a nivel nacional, intersectorial y multisectorial		
Indicadores del Marco	Capacitación en TdP		
Eje de Actuación	Prevención		

METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)				
Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevistas, Testimonios, Revisión periodística y Revisión documental de informes académicos y reportes.			
Indicadores Operacionales	1) Existencia de campañas en determinado sector 2) Existencia de Campañas en el tema de género 3) Periodicidad de las campañas			
Medidas de Aplicación	Realizar campañas de información para concienciar más el problema en los grupos vulnerables; para informar a la audiencia fundamental/ influyente en las comunidades de destino y despertar así el interés.			
Clase de Muestra	Muestra Tipo de testimonios de víctimas			
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística			
Muestra	Representantes gubernamentales.	Ongs relacionadas	Víctimas	Organismos Internacionales y/o Agencias de Cooperación que desarrollen el tema de TdP, ya sea directa o indirectamente.
Población/ zona de intervención	Funcionarios Públicos a nivel central involucrados según el Plan contra la TdP	Organismos No gubernamentales	Víctimas de TdP	Organismos Internacionales y/o Agencias de Cooperación a nivel central
Unidad de Análisis	Funcionarios Públicos	Sociedad Civil comprometidas contra la TdP	Víctimas y tratantes	Organismos Internacionales
Objetivo de Análisis	Aplicar políticas, estrategias, programas u otras medidas para prevenir la TdP como capacitaciones a nivel nacional, intersectorial y multisectorial			
Indicadores del Marco	Capacitación en TdP			
Eje de Actuación	Prevención			

METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)			
Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevistas, Revisión normativa		Metodología Cualitativa: Entrevistas, Revisión estadística, Revisión periodística, Revisión de estudios, Testimonios
Indicadores Operacionales	1) Existencia de legislación o de tipo penal que sea aplicable a mujeres, hombres y niños 2) Existencia de tipo penal aplicable a la trata de personas a escala nacional y transnacional 3) Inexistencia de enjuiciamientos o condenas de víctimas por haber realizado las actividades ilícitas o penales para cuya comisión fueron objeto de trata	Metodología Cualitativa: Testimonio	1) Nro. de investigaciones a nivel policial 2) A nivel Fiscal 3) A nivel Judicial 4) Posibles rutas de los tratantes
Medidas de Aplicación	Asegurarse de que el delito de TdP refleje los tres elementos constituyentes, es decir, acto, medios y propósito./ Asegurarse de que la legislación deje en claro que el uso de medios incorrectos hace irrelevante el consentimiento de la víctima/ Asegurarse de que la legislación impida que las personas objeto de trata sean enjuiciadas, detenidas o castigadas por su participación en actividades ilícitas, en la medida en que hayan sido obligadas a ello.		Creación de Unidades Policiales y estructuras judiciales especializadas. Analizar y evaluar la legislación vigente y las necesidades actuales en relación con la convención contra la delincuencia organizada transnacional y su protocolo contra la TdP.
Clase de Muestra	Muestra de Experto	Muestra de Experto	Muestra de Experto
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística		
Muestra	Representantes gubernamentales de los distintos sectores que directamente vean el tema de persecución de TdP y penalistas especializados	Víctimas y tratantes	Representantes gubernamentales y no gubernamentales de los distintos sectores que directamente vean el tema de persecución de TdP.
Población/ zona de intervención	Funcionarios públicos a nivel del Plan de Trata de personas	Víctimas de TdP	Funcionarios Públicos a nivel central que forman parte del Plan de TdP.
Unidad de Análisis	Funcionarios públicos y otros actores	Víctimas acogidas en albergues	Funcionarios Públicos
Objetivo de Análisis	Asegurar una definición y un enfoque común de la TdP y sus elementos constituyentes, que sirva de fundamento para la consideración del delito en el ordenamiento jurídico	Asegurar una respuesta de justicia penal y un marco jurídico adecuado	
Indicadores del Marco	Tipificación del Delito a nivel nacional	Judicialización del delito	
Eje de Actuación	Persecución		

METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)	
Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevistas, testimonio, revisión normativa Metodología Cuantitativa: Cuestionario autoadministrado
Indicadores Operacionales	1) Existencia de medidas jurídicas efectivas que impidan las amenazas o intimidaciones a víctimas y testigos 2) Número de niños que se han beneficiado de algunos procedimientos de actuación
Medidas de Aplicación	Asegurarse de que la legislación establezca sanciones para quienes amenacen o intimiden a víctimas o testigos/ Adoptar medidas para garantizar la seguridad física de las víctimas, sus familias y otras personas cuya seguridad pueda estar en peligro.
Clase de Muestra	Muestra de Experto/ Muestra Tipo
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística
Muestra	Representantes gubernamentales de los distintos sectores que directamente vean el tema de protección de TdP. / Víctimas de Trata de Personas localizadas en albergues de diferentes zonas a nivel nacional.
Población/ zona de intervención	Funcionarios Públicos a nivel central cuyas funciones estén involucradas según el Plan contra TdP
Unidad de Análisis	Víctimas de TdP/ Funcionarios Públicos/ Organismos No Gubernamentales/ Organismos Internacionales
Objetivo de Análisis	Asegurar protección a las víctimas y a los testigos frente a intimidaciones / Aumentar posibilidades de participación en procedimientos penales asegurando protección a las víctimas y testigos
Indicadores del Marco	Seguridad de las víctimas
Eje de Actuación	Protección / Asistencia

METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)	
Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevistas, testimonios, revisión normativa.
Indicadores Operacionales	1)Número de reclamaciones presentadas por víctimas para recibir indemnización 2)Número de Víctimas de la TdP indemnizadas por los daños sufridos 3)Existencia de un fondo especial o general 4)Número de víctimas indemnizadas con cargo a fondos especiales o generales 5)Número de causas por TdP en las que el producto del delito y/o propiedades de los delincuentes han sido decomisados y utilizados como indemnización
Medidas de Aplicación	Establecer procedimientos adecuados que permitan a las víctimas obtener indemnización y restitución a través de procedimientos penales, civiles y/o administrativos / Crear un fondo o programa dedicado especialmente a la indemnización de las víctimas / Asegurarse de que existan procedimientos que permitan que el producto del delito o las propiedades decomisadas a los explotadores puedan utilizarse para indemnizar a las víctimas del delito o puedan ser devueltos a sus legítimos propietarios.
Clase de Muestra	Muestra de Experto / Muestra Tipo
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística
Muestra	Representantes gubernamentales de los distintos sectores que directamente vean el tema de protección de TdP / Víctimas de Trata de Personas localizadas en albergues de diferentes zonas a nivel nacional
Población/ zona de intervención	Funcionarios Públicos a nivel central que estén involucrados en el Plan contra la TdP
Unidad de Análisis	Víctimas de TdP / Funcionarios Públicos/ Organismos No Gubernamentales/ Organismos Internacionales
Objetivo de Análisis	Brindar a las víctimas de TdP la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos
Indicadores del Marco	Posibilidad de Indemnización
Eje de Actuación	Protección / Asistencia

METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)	
Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevista semi-estructurada, Revisión normativa y estadísticas estatales
Indicadores Operacionales	1) Medidas legales para establecer un órgano o estructura de coordinación 2) Existencia de un presupuesto especial para aplicar un plan de acción/ Mecanismo de 3) Coordinación se reúne periódicamente 4) Producción de informes anuales o temáticos.
Medidas de Aplicación	Garantizar la existencia de una cooperación efectiva mediante acuerdos oficiales u oficios que establezcan políticas generales, programas y otras medidas. / Adoptar una estrategia general y/o un plan de acción específico para la lucha contra la TdP/ Establecer un mecanismo u órgano multidisciplinario de coordinación encargado de dar una respuesta nacional coordinada a la TdP./ Exámen continuo y periódico de la estrategia o el plan de acción/ Establecer un sistema para intercambiar información entre las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley.
Clase de Muestra	Muestra de Experto
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística
Muestra	Representantes gubernamentales y No gubernamentales de los distintos sectores que directamente vean el tema de cooperación y colaboración de TdP
Población/ zona de intervención	Funcionarios Públicos, ONGs y otros a nivel central que estén involucrados en el Plan contra la TdP
Unidad de Análisis	Funcionarios Públicos / Organismos No Gubernamentales / Organismos Internacionales
Objetivo de Análisis	Coordinar las respuestas a la trata de personas / Responder de forma efectiva y adecuada a la trata de personas
Indicadores del Marco	Coordinación y cooperación
Eje de Actuación	Coordinación y Cooperación: Nacional e Internacional

METODOLOGÍA PARA LA INVESTIGACIÓN A nivel central (MATRIZ)	
Fuentes de verificación y Metodología	Metodología Cualitativa: Entrevistas, Revisión normativa.
Indicadores Operacionales	1) Acuerdo de cooperación en vigor
Medidas de Aplicación	Desarrollar acuerdos de cooperación que incluyan como mínimo: una definición común del objetivo de la cooperación, distribución de las funciones y responsabilidades, procedimiento para el intercambio de información y datos
Clase de Muestra	Muestra de Experto
Tipo de Muestra	Dirigida o no probabilística
Muestra	Representantes gubernamentales y No gubernamentales de los distintos sectores que directamente vean el tema de cooperación y colaboración contra la TdP.
Población/ zona de intervención	Funcionarios Públicos, ONGs y otros a nivel central que estén involucrados según el Plan contra la TdPVíctimas de TdP / Funcionarios Públicos/ Organismos No Gubernamentales/ Organismos Internacionales
Unidad de Análisis	Funcionarios Públicos / Organismos No Gubernamentales / Organismos Internacionales
Objetivo de Análisis	Fomentar la cooperación internacional / Ampliar la capacidad de los Estados parte para prevenir, investigar, enjuiciar y sentenciar y castigar delitos cometidos por la delincuencia organizada transnacional
Indicadores del Marco	Cooperación internacional entre los estados miembros
Eje de Actuación	Coordinación y Cooperación: Nacional e Internacional

Trabajo de campo

En este diagnóstico se ha priorizado las áreas de Frontera por tener una dinámica particular conforme determina el enfoque de territorialidad.

Las zonas estudiadas serían las siguientes:



Las cuatro provincias de Frontera Norte presentan características y dinámicas comunes: poca presencia de instituciones del Estado y alta presencia de organismos de cooperación internacional.

Por último, cabe mencionar, que a pesar de que no han sido cubiertas en forma directa todas las regiones a nivel nacional, estas han sido tomadas en consideración en las entrevistas con representantes institucionales de otras zonas, por medio de artículos periodísticos y/o por fuentes secundarias o terciarias.

III. RESULTADOS DEL ESTUDIO

Yo tengo 14 años y soy de Esmeraldas. De niña me llevaron a Machala con mi familia. Somos siete hermanos y tengo una hermana gemela. De Machala nos llevaban en una furgoneta a cuatro chicas, incluida mi hermana, a Piñas donde éramos explotadas por \$300, y me daban \$30.

Creo que también nos querían llevar al Oriente, pero eso se frustró porque hubo el operativo de la policía. Me ponían unas cosas como óvulos decían, para decir que era virgen. Esta ha sido una experiencia muy dura que no quisiera que nadie repita. Tengo mucho miedo, porque el tipo que me llevaba ya sale de la cárcel y no sé qué voy hacer.

Testimonio de adolescente víctima

Yo tengo 14 años y soy de Esmeraldas. De niña me llevaron a Machala con mi familia. Somos siete hermanos y tengo una hermana gemela. De Machala nos llevaban en una furgoneta a cuatro chicas, incluida mi hermana, a Piñas donde éramos explotadas por \$300, y me daban \$30.

Creo que también nos querían llevar al Oriente, pero eso se frustró porque hubo el operativo de la policía. Me ponían unas cosas como óvulos decían, para decir que era virgen. Esta ha sido una experiencia muy dura que no quisiera que nadie repita. Tengo mucho miedo, porque el tipo que me llevaba ya sale de la cárcel y no sé qué voy hacer.

Testimonio de adolescente víctima

A NIVEL CUALITATIVO:

Prevención, Persecución, Protección, Coordinación y Colaboración

Una persona de Santiago de Quito (Colta,) se acercó a nosotros pidiendo que le entreguemos a nuestra hija para que trabajara en Caracas como vendedora de un local; nuestra hija tiene 17 años es menor de edad, al principio no queríamos dejar que se vaya, pese a la insistencia de una chica que ya viajó a Caracas anteriormente y estaba regresando por segunda vez. Ella le comentó a mi hija que la trataban bien, mi hija quiso ir y me convenció de hacerlo, la chica aseguró que los tratantes lograrían que saliera del país e ingresara a Venezuela, pese a ser menor de edad y, en efecto, no se equivocó.

... fue quien se la llevó y nos prometió que trabajaría con él, pero le llevaron a trabajar en el local de la hija de él. Además, no sabemos qué venden en dicho local; al no ser apta para vendedora, se la llevan al domicilio a cuidar niños.

Nuestra hija se fue hace 8 meses, en los cuales se ha comunicado brevemente a escondidas cuando sale a hacer compras para la casa; nos comenta que la maltratan verbal y físicamente, no se encuentra a gusto allá, está muy triste, quiere regresar a Ecuador.

Ella no ha denunciado a la policía el caso allá, ni tampoco lo hemos hecho nosotros acá por miedo y porque no sabemos cómo hacerlo, nos sentimos tristes y queremos que vuelva. Es nuestra cuarta y última hija y es la segunda que viaja a Venezuela.

Nuestra primera hija fue llevada de 15 años y estuvo dos años en Caracas. El primer año fue maltratada; el segundo no, eso gracias a la intervención de Fundación Amauta. Esto fue hace 6 años, la llevaron para vendedora y nos pagaron 500 dólares por llevarla y 500 al traerla de vuelta a Ecuador. La persona que se la llevó se llama ... y su hijo se llama.... Por nuestra hija, la que se encuentra ahora en Venezuela, no nos han pagado nada ni le pagan a ella tampoco allá.

La persona que se llevó a nuestra primera hija tiene parentesco con la familia.... Ellos se llevan menores de edad para trabajar en Venezuela. La Familia ... nunca ha sido procesada. Son de Santiago de Quito (Colta), vienen cada año, engañan a los padres de las futuras víctimas para llevárselos y los dirigentes de nuestras comunidades no hacen nada para ayudarnos a pesar que saben para qué viene esa familia a Ecuador.

Entrevista a padres de adolescente víctima

3. Ejes de Actuación Integrales de la Trata de Personas

Como se mencionó, los ejes que se estudiarán serán Prevención, Persecución, Protección, siguiendo el esquema del “Marco Internacional de Acción”. Para el estudio de los ejes se han tomado en cuenta “una serie de conductas delictivas”; para facilitar su diseño, ejecución y seguimiento y evaluación¹⁸⁰ determinados, el “Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación Sexual, Laboral y Otros Medios de Explotación de Personas, en particular Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes”¹⁸¹ (en adelante simplemente el Plan) y los avances hechos en su agenda. También se ha considerado la agenda que ha sido organizada en “ejes articuladores”. Los ejes identificados y debidamente definidos en el documento del Plan son los siguientes:

- Prevención
- Persecución (que incluye la investigación, protección y sanción)
- Protección Integral (en el ámbito de reparación y restitución de los derechos de las víctimas)

En cada uno de estos ejes, el Plan identifica la política, los objetivos estratégicos, las líneas de acción y los resultados por cada objetivo estratégico y los responsables de los mismos. En el análisis del avance de la respuesta, en cada eje recordamos la política respectiva, sus objetivos estratégicos y sus estrategias¹⁸².

3.1. Eje de Prevención

La Prevención es uno de los aspectos más importantes a trabajar en el abordaje de la TdP. No obstante, el eje preventivo no siempre está presente en políticas de carácter general contra la TdP; muchas veces se adolece de falta de investigación y planificación, además, no se cuenta con evaluaciones de impacto¹⁸³.

La Agenda, en concordancia con el Plan, define a este eje como:

Conjunto de políticas, estrategias, proyectos, acciones, entre otros, que deben ser programadas y coordinadas para generar conciencia sobre la dimensión y gravedad del problema”¹⁸⁴, y lograr que las diferentes instancias del Estado y sectores sociales comprometidos con el tema articulen respuestas efectivas. Estas respuestas deberán incluir: acciones que apunten a modificar las causas estructurales y factores de vulnerabilidad que promueven la trata interna e internacional de personas en todos sus fines; políticas y programas que propendan al cambio de patrones socioculturales que alimentan y mantienen este delito; medidas de regulación y control que impidan la proliferación y naturalización de los casos de trata de personas.

¹⁸⁰Capítulo 7 “Ejes articuladores del Plan”.

¹⁸¹Hasta la fecha de la elaboración del presente informe, aún no se publica el cambio en el nombre del Plan.

¹⁸²Referirse para las políticas al Documento del Plan, págs. 15, 23 y 28.

¹⁸³Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

¹⁸⁴Plan Nacional para combatir la Trata de personas y otros delitos, RO # 375, octubre de 2006.

A. CAPACITACIÓN EN LA ACTUACIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

El Marco de Acción, para lograr una aplicación efectiva del indicador de capacitación, recomienda: “Asegurar y reforzar la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (...)”¹⁸⁵. Por ello, se debe “... realizar campañas de información para concientizar más el problema en los grupos vulnerables”¹⁸⁶. Por ejemplo, a través de líneas telefónicas gratuitas u otras fuentes abiertas y accesibles; inclusive información sobre la forma de obtener legalmente empleo, sobre la migración y sobre los riesgos de la trata de personas.

ACCIONES REALIZADAS EN EL EJE DE PREVENCIÓN

1. La Campaña Nacional contra la Trata y Tráfico de Personas

Las actividades que articulan el eje de prevención ejecutadas incluyen una “Campaña Nacional” lanzada por el INFA en coparticipación con otras organizaciones en el 2006, que luego se coordinó en el marco del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género como una campaña que busca sensibilizar a la población y desnaturalizar la violencia, para que se inicie una transformación de los patrones socio culturales.

La primera campaña comienza en enero del 2006, con el lanzamiento de la Campaña Nacional “Contra la Trata y Tráfico de Personas”, lanzada por el INFA. La Campaña se llevó a cabo en dos etapas. La primera etapa difundió mensajes sobre los peligros de la migración ilegal y de la trata de seres humanos por medio de afiches, spots de televisión, cuñas de radio y material comunicacional (pulseras, botones, pines, llaveros, camisetas, etc.), financiados estos últimos, con fondos propios.

Igualmente, se reconoció el esfuerzo por involucrar a otras organizaciones públicas a través de convenios de cooperación interinstitucional y al sector privado a través de la distribución de mensajes anti trata en eventos públicos (tales como conciertos, partidos de fútbol, exhibiciones de cine y a bordo de vuelos locales).

En diciembre del 2006, la Campaña Nacional se unió a la campaña regional “Llama y Vive”, organizada conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), USAID y la Fundación Ricky Martin. El objetivo fue promocionar el uso de la línea telefónica de emergencia 101 (como receptora de denuncias de delitos relacionados con este tema atendida por un equipo de profesionales de la Policía Nacional del Ecuador), además de 200 vallas publicitarias y 200 módulos instalados por todo el país.

2. La Campaña nacional en el sector turístico

El Ministerio de Turismo (MOT) durante los años 2006 y 2007 puso énfasis en la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes dentro

¹⁸⁵Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

La campaña se convierte en permanente en el 2008. Se la plantea como un Proyecto en el Programa “Medidas Transversales de Turismo para la Gestión Socio – Cultural” del Plan de desarrollo Turístico 2020.

¹⁸⁶Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

del marco de la campaña nacional. Con el lema “La explotación sexual de menores de edad en el turismo está penada por las leyes ecuatorianas”, la Campaña fue sentida como restrictiva al turismo por unos operadores del sector. Se invirtieron US\$ 60000 dólares en la distribución de tarjetas de viajeros, tarjetas de regalo y postales.

La Campaña cambia de enfoque en el 2007, cuando el MOT se vincula a la empresa turística privada. El MOT, con el apoyo de organismos internacionales como OIT y UNICEF, establece el “Manual de Responsabilidad Social por un Turismo Responsable”. Este manual está orientado a sensibilizar a todos los actores vinculados a la actividad: funcionarios públicos, empresarios, directivos, administradores, operarios, así como también a profesores universitarios encargados de formar a los futuros profesionales del turismo. La intención fue lograr que el sector turístico integre criterios de responsabilidad social en la lucha contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad en su gestión.

La Campaña se convierte en permanente en el 2008. Se la plantea como un Proyecto en el Programa “Medidas Transversales de Turismo para la Gestión Socio – Cultural” del Plan de desarrollo Turístico 2020. En el 2010, dentro del marco de este programa, el MOT lanzó una iniciativa para capacitar a 3 600 empresas de turismo con el fin de que se identificara a las posibles víctimas de la explotación sexual. El MOT continúa una campaña de concientización del público sobre la explotación sexual comercial de niños hasta la actualidad.

3. La segunda etapa de la Campaña “Llama y Vive”

Se realiza una tercera etapa de la Campaña con aportes del BID y de la OIM, que además incluyó una capacitación especial para el personal de llamadas de emergencias 101. Según las observaciones realizadas por las organizaciones responsables, la línea “101” no logró recoger denuncias y, en pruebas ficticias, los policías asignados no pudieron dar respuesta a las llamadas hechas. El Grupo Antitrata de la Policía Nacional estableció la promoción de la línea 1800 DELITO para denunciar casos de trata.

Se continúa con la campaña comunicacional bajo el lema “La trata es un delito, denúncialo”. La campaña se ejecutó a través de spots de televisión, cuñas de radio y material comunicacional (pulseras, botones, pines, llaveros, camisetas, etc).

Finalmente, se creó la página web del Plan contra la Trata como www.plantrata.gov.ec, que actualmente ocupa el dominio <http://www.minjusticia.gob.ec/trata/>.

4. Creación del Módulo de Capacitación sobre trata del IAEN

En el año 2010, el Instituto de Altos Estudios Nacionales, encargado de la capacitación a funcionarios públicos, empezó a desarrollar un módulo de capacitación sobre trata de personas para servidores públicos. Su proyecto piloto arrancaría en las ciudades de Loja, Cuenca y Machala, en coordinación con el MJDHC.

5. Capacitación para asistencia consular en casos de trata del Ministerio de Relaciones Exteriores

En la ejecución del Plan para combatir la trata de personas, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) con fondos propios y aquellos que le han sido asignados del Convenio EC-T1086, capacitó a los cónsules del Ecuador en el exterior para dar respuestas a casos de víctimas de trata en el extranjero.

Este proyecto fue financiado por la agencia de cooperación internacional OIM, que también ha desarrollado un “protocolo de asistencia consular”. Además, el MRREE y las organizaciones que forman parte del Plan participaron con sus delegados en el taller que organizó la OEA para dar un entrenamiento básico a funcionarios consulares en el marco de un programa más amplio.

Adicionalmente, desde el MRREE se coordinó el extinto “Plan de Derechos Humanos”¹⁸⁷, donde existía una Subcomisión de Derechos Humanos de Migrantes, Extranjeros, Apátridas y Refugiados. Actualmente, el Plan de Derechos Humanos se encuentra en proceso de reestructuración y transferencia al MJDHC.

6. Esfuerzos a partir de la Secretaría técnica del Plan Nacional para Erradicar la Violencia de Género, del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y del Plan Ecuador

El Consejo de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (ex CONAMU) participa en las comisiones interinstitucionales cumpliendo con su mandato de velar por la transversalización de la política de género en las instituciones del Estado. El Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género¹⁸⁸ aporta al eje de prevención en la transformación de patrones socio-culturales con la campaña “El Machismo es Violencia”, que pretende sensibilizar y desnaturalizar la violencia.

Adicionalmente, en el marco del Plan Ecuador¹⁸⁹, se establece un convenio tanto con UNIFEM y con el Consejo de Transición para transversalizar género en el tema con enfoques de la problemática de trata en todas sus acciones.

¹⁸⁷PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Decreto Ejecutivo 1527, RO #346, del 24 de junio de 1998.

¹⁸⁸En el 2007, a partir del Decreto ejecutivo 620, se organiza la Comisión Interinstitucional responsable del Plan Nacional de Erradicación de la violencia de género. Esta comisión está integrada por: los Ministros de Gobierno y Policía, Salud Pública, Educación, Inclusión Económica y Social, el Consejo de Transición ex CONAMU y sus delegados; desde el 12 de junio del 2008, se integra también el Ministerio de Justicia. El Decreto 1109-07 publicado en el Registro Oficial N° 174 de 20 de septiembre de 2007 lo reforma: “Que en el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género se prevé como uno de sus componentes el acceso a la justicia de las personas violentadas, por lo tanto es necesario incluir al referido Ministerio de Justicia en la Comisión interinstitucional del indicado plan”. La Unidad de Ejecución Especializada del Ministerio del Interior es la encargada de la ejecución de las acciones contempladas en el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”.

¹⁸⁹El Decreto ejecutivo (DE) 565 que en el mes de agosto de 2007 crea el Plan Ecuador con una Secretaría Técnica. Este plan nace como una política que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y el desarrollo frente al enfoque con el que se diseñó y ejecutó el Plan Colombia en el país del norte. Respecto al problema de la trata de personas, el plan contempla su investigación, el fortalecimiento de los sistemas de prevención y el Sistema de Inteligencia Nacional para mejorar el control de los actos ilícitos y lograr la reducción de los índices de criminalidad, con la adopción de medidas integrales y de largo plazo con relación al tráfico de estupefacientes, armamento, lavado de dinero, precursores químicos, “tráfico” de personas y contra el crimen organizado y la corrupción. El Plan Ecuador, frente a los impactos del conflicto interno colombiano en la sociedad ecuatoriana, orienta sus esfuerzos en base a un enfoque preventivo, multidimensional y multisectorial que apunta a solucionar los graves problemas derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia. El Plan abarca la franja norte del país que involucra a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios y Orellana.

7. Esfuerzos a partir de la Secretaría Nacional de Migrante y su Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones.

La Secretaria Nacional de Migración (SENAMI) desarrolló el Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones¹⁹⁰, 2007-2010. Parte del diagnóstico general del Plan de Migración indica la relación que existe entre la migración y la TdP.

Se elabora en el marco del Plan de Migración, el proyecto “Portal del migrante y su familia”, en la estrategia orientada al “mejoramiento de la calidad de vida”. Este programa sería una compilación de artículos que exponen temas de interés sobre el fenómeno migratorio: peligros de migración ilegal, explotación de emigrantes, consecuencias de la migración en la familia, destinos de migración seguros.

Además, incluye un eje de investigación: “...este servicio ofrece mecanismos de denuncia pública o privada que permitan rastrear mafias de explotación y estafa sistematizada a los emigrantes, así como rastrear mafias de coyotaje”. Los ejes de las intervenciones sobre el problema de la trata ligado a la emigración ilegal se relacionan con la información y la denuncia. Pero, por ser de reciente elaboración no se ha podido todavía estimar su efectividad.

Adicionalmente, la SENAMI ha desarrollado los siguientes programas: Posicionamiento consolidación de la Política Migratoria Integral, Plan Bienvenidos a Casa, Programa de Atención a la persona migrante y a su familia, Banco del Migrante, Promoción de Interculturalidad y Construcción de Ciudadanía Universal en la campaña “Todos somos migrantes”. Finalmente, ha inaugurado “Casas del Migrante” en España, Estados Unidos, Italia y Venezuela para la asistencia a migrantes ecuatorianos, incluidas las potenciales víctimas de trata que se encuentren en el exterior.

8. Capacitaciones de la Fiscalía General del Estado

La Fiscalía General del Estado (FGE o simplemente Fiscalía) ha desarrollado capacitaciones para fiscales y medios de comunicación sobre la TdP en los años 2010 y 2011. Este proyecto se ha desarrollado con fondos de cooperación internacional de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Se ha puesto énfasis en talleres en buenas prácticas internacionales en la investigación de casos de la TdP, la incautación de dinero y bienes ilícitos producto de la TdP, el abordaje de los medios de prensa sobre víctimas y asistencia adecuada para las víctimas de la TdP, entre otros temas.¹⁹¹

9. Publicación del Informe de Trata por la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo publicó un breve informe sobre la trata “Trata de

¹⁹⁰La SENAMI creada mediante Decreto ejecutivo N° 150, publicado en el Registro Oficial N° 39, el 12 de marzo de 2007, como órgano rector, tiene por objetivo definir y ejecutar las políticas migratorias, encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores; sirve de enlace en las acciones de atención, protección y desarrollo de la persona migrante, actúa en dos procesos básicos: a) coordina directamente con la Presidencia de la República en la definición y ejecución de las políticas migratorias ecuatorianas encaminadas al desarrollo humano de todos sus actores; b) promueve y coordina con todos los actores e instituciones. Desarrolla el Plan de Desarrollo de las Migraciones que busca “busca recuperar “la centralidad de la persona, en la planificación de las políticas públicas, ver su condición de ser humano (...) y dignificar su proceso migratorio”. Además, establece que la intención en cuanto a la inmigración es que “se sientan a gusto nuestros hermanos sobre todo de los países vecinos que buscan en nuestro país un lugar digno para vivir”.

¹⁹¹Fuente: <http://www.unodc.org/peruandecuador/es/la-victimologia-en-el-contexto-de-la-trata-de-personas.html>

Personas, Impunidad, Administración de Justicia y Derechos Humanos”¹⁹² donde se hace un análisis a profundidad de la impunidad relacionada a la trata en Ecuador. Adicionalmente, es el encargado en el Plan de velar por el debido proceso de los casos de trata.

Existe un nivel de impunidad normativa en el delito de trata de personas, que está dada por la fragmentación inadecuada del tipo penal, con lo cual se otorga un estándar diferente al delito de traslado y entrega de personas para explotación sexual y al de la trata con otros fines de explotación, lo cual ha sido analizado detalladamente.

A esta división se suma el hecho de que en ninguno de los dos tipos penales señalados, la condición de vulnerabilidad de las víctimas es parte constitutiva de los delitos, con lo cual no se atiende al estándar de la definición prevista en el Protocolo de Palermo. Se abona a la impunidad normativa, la ambigüedad que genera la presencia del tipo penal de proxenetismo, que contiene elementos de la definición de trata de personas con fines de explotación sexual, pero que prevé una sanción menor. Esto ha provocado que casos presentados como traslado y entrega de personas para explotación sexual, sean procesados como proxenetismo.

Adicionalmente, la Defensoría se encarga de velar del debido proceso de la judicialización de los casos de trata con sus delegados a nivel nacional, dentro del eje de persecución.

10. Esfuerzos en el eje de prevención desplegados, con el respaldo del Comité Interinstitucional

Uno de los proyectos desarrollados es la herramienta informática “Info-Trata” que logra recolectar las estadísticas de atención a los casos de trata. Esta herramienta fue desarrollada en cooperación con la OIM y entregada al MJDHC en el 2010, aunque no ha sido utilizada hasta la actualidad. Se espera su inauguración por parte del Ministerio del Interior.

Adicionalmente, se ha desarrollado la campaña para combatir la mendicidad infantil por una “Navidad Digna y Solidaria” por parte del MIES-INFA desde el 2008. Esta campaña lucha contra la existencia de niños en situación de mendicidad durante la época navideña. Incluyó 17 de las 24 provincias. Según su directora, este proyecto se cumple a fin de evitar la presencia de niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad en situación de mendicidad en calles, carreteras y los centros urbanos, “en donde se encontró a 1.532 personas, las mismas que fueron retirados de las calles para que reciban la ayuda en diversos aspectos, para que recuperen su autoestima y la confianza en sí mismos”¹⁹³.

Además, el MJDHC desarrolló en el 2010-2011 una malla de capacitación en trata para funcionarios públicos con el apoyo de OIM. Al momento de la redacción de este Estudio, el proyecto se encontraba en fase de prueba, y se esperaba repetir la experiencia con funcionarios a nivel nacional.

¹⁹²Defensoría del Pueblo de Ecuador, “Trata de Personas, Impunidad, Administración de Justicia y Derechos Humanos”, Informe Temático 001, Quito, 2010.

¹⁹³El mies-infa evaluó labor de campaña contra la mendicidad en finados. Consultado el <http://www.mies.gob.ec/index.php/noticias/8-noticias/3346-el-mies-infa-evaluo-labor-de-campana-contra-la-mendicidad-en-finados>

Los principales componentes previstos para cumplir con los objetivos se presentan en la página web del Plan <http://www.minjusticia.gob.ec/trata/>. Entre ellos se destaca el eje de prevención con los siguientes objetivos por realizarse:

- Objetivo 1: Profundizar en el conocimiento sobre la problemática de la Trata de personas
- Objetivo 2: Desarrollar un sistema nacional unificado de información que permita contar con datos actualizados y debidamente desagregados
- Objetivo 3: Impulsar procesos de formación, capacitación, sensibilización y concientización sobre la problemática de la Trata interna e internacional de personas en todos sus fines
- Objetivo 4: Impulsar acciones orientadas a erradicar las causas que generan y naturalizan la Trata de personas, en coordinación con otras instancias del Estado.

A continuación se muestran las actividades que fueron planificadas a desarrollarse en la Agenda¹⁹⁴ contra la Trata hasta el 2013:

EJE DE PREVENCIÓN				
Líneas de acción	Meta	Indicador de Resultado	Entidad Responsable	Grupo Meta
Elaboración de una investigación nacional sobre la Trata de personas en Ecuador, interna e internacional, en todas sus modalidades: alcance, zonas de mayor vulnerabilidad, proceso de explotación, perfiles de víctimas, tratantes y demandantes	Ampliar el conocimiento sobre la Trata de personas en Ecuador a través de información actualizada y bien sustentada	Un documento con resultados de investigación	MJDHC Universidades	Comunidad en general, especialmente instituciones que trabajan en el tema
Elaboración de una investigación sobre el tratamiento judicial de los casos de Trata, número de denuncias y sentencias, aplicación de la normativa nacional e internacional	Contar con información nacional que permita evaluar el tratamiento judicial de los casos de Trata y la aplicación de la normativa	Un documento con resultados de investigación	MJDHC, Universidades	Operadores de justicia e instituciones que trabajan en la problemática

¹⁹⁴La Agenda contra la Trata fue una iniciativa del MJDC, que contrató una consultoría de actualización del Plan de Trata. Esta iniciativa no ha sido debidamente publicada en el Registro Oficial como un Plan, por lo que se espera que se vaya aprobar con el carácter de Agenda. Por ello, se ha gestionado un proyecto de inversión para obtener recursos financieros, el cual está en proceso de aprobación de SENPLADES.

Creación y socialización de un sistema nacional unificado de información sobre la Trata interna e internacional de personas en todos sus fines, el mismo que se articulará con otros sistemas de información del Estado.	Contar con datos actualizados, sistematizados y debidamente desagregados que faciliten la formulación de políticas públicas	Un sistema nacional de información en funcionamiento	MJDHC	Instituciones públicas y privadas que trabajan en la problemática
Diseño y ejecución de una campaña nacional de información, sensibilización y concientización sobre la Trata interna e internacional de personas en todos sus fines, la misma que se articulará a otras campañas estatales existentes y vinculadas a esta problemática	25% de la población ecuatoriana informada sobre la problemática de la Trata de personas.	Una campaña implementada a nivel nacional a través de material POP y cuñas radiales.	MJDHC, en consulta con organizaciones sociales y organismos de cooperación internacional especializados en el tema.	Comunidad en general
Diseño y ejecución de módulos de capacitación en Trata de personas para operadores de justicia y profesionales públicos y privados que brindan atención directa a víctimas	90 funcionarios/as de diferentes regiones del país reciben capacitación sobre Trata de personas	Dos módulos diseñados y aprobados Número de profesionales capacitados/as; Número de operadores de justicia capacitados/as	MJDHC, IAEN, Organizaciones de sociedad civil con experticia en el tema	Operadores de justicia, profesionales públicos y privados que trabajan en el tema en diferentes provincias del país
Producción de material de prevención sobre la Trata de personas para zonas de alta vulnerabilidad (sierra norte y centro) Se tomará en cuenta los resultados de la investigación nacional.	25% de la población en zonas de alta vulnerabilidad informada sobre la problemática de la Trata de personas	Material producido en castellano y quechua y distribuido	MJDHC, Gobiernos Autónomos Descentralizados, con apoyo de organizaciones sociales especializadas en el tema	Víctimas y potenciales víctimas de sierra norte y centro
Diseño de un programa de capacitación para actores claves en zonas de alta vulnerabilidad a la Trata de personas (sierra norte y centro)	Al menos el 40% de los actores claves de zonas de alta vulnerabilidad a la Trata disponen de información y están sensibilizadas en la problemática.	Metodología diseñada; número de actores claves capacitado/as y sensibilizado/as	MJDHC, Gobiernos Autónomos Descentralizados	Líderes y lideresas comunitarias

Producción de material de prevención sobre la Trata de personas en otras zonas de alta vulnerabilidad (regiones por definir en base a investigación nacional)	25% de la población en zonas de alta vulnerabilidad informada sobre la problemática de la Trata de personas	Material producido y distribuido	MJDHC, Gobiernos Autónomos Descentralizados, con apoyo de organizaciones sociales especializadas en el tema	Víctimas y potenciales víctimas de otras zonas de alta vulnerabilidad a la Trata
Diseño de un programa de capacitación para actores claves en otras zonas de alta vulnerabilidad a la Trata de personas (regiones por definir, de acuerdo los resultados de la investigación nacional por realizarse)	Al menos el 40% de los actores claves de otras zonas de alta vulnerabilidad de la Trata disponen de información y están sensibilizadas en la problemática.	Metodología diseñada; Número de actores claves capacitado/as y sensibilizados/as	MJDHC, Gobiernos Autónomos Descentralizados	Líderes y lideresas comunitarios
Capacitación, sensibilización y concientización sobre la dimensión de la explotación laboral en la Trata de personas	Al menos un 40% de los funcionarios/as del MRL, organizaciones de trabajadores/as y empleadores/as sensibilizado/as sobre la Trata con fines de explotación laboral, trabajos y servicios forzosos, servidumbre, etc.	Número de funcionarios/as capacitados/as; número de organizaciones de trabajadores/as y empleadores/as capacitadas y sensibilizados/as	Min. Relaciones Laborales, MJDHC	Funcionarios/as del Ministerio de Relaciones Laborales, Organizaciones de trabajadores/as y empleadores/as
Apoyo para la inserción en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes en condiciones de alta vulnerabilidad	200 niños, niñas y adolescentes potenciales víctimas de Trata insertados/as en el sistema educativo	Número de niños, niñas y adolescentes que concluyen el ciclo educativo	Min. Educación, MJDHC, CNNA, Gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones sociales especializadas en el tema	Niños, niñas y adolescentes potenciales víctimas de Trata
Desarrollo de programas de educación acelerada para adolescentes y jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad	250 adolescentes y jóvenes potenciales víctimas de Trata insertados/as en el sistema educativo	Número de adolescentes y jóvenes que concluyen el programa educativo	Min. Educación, MJDHC, CNNA, Gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones sociales especializadas en el tema	Adolescentes y jóvenes potenciales víctimas de Trata.

Apoyo y fortalecimiento a iniciativas económicas de pequeña y mediana escala que aprovechen y fortalezcan conocimientos y experiencias locales en zonas de alta vulnerabilidad a la Trata de personas.	Revertir la tendencia creciente de desempleo en zonas de alta vulnerabilidad de la Trata.	Número de personas que participan en iniciativas económicas	MIES MJDHC, Gobiernos autónomos descentralizad.	Jóvenes potenciales víctimas de Trata, y/o sus familias
--	---	---	---	---

ESTIMACIONES DEL EJE DE PREVENCIÓN:

Entres las estimaciones del cumplimiento de la prevención se valorará: la existencia de capacitaciones a nivel nacional, la periodicidad de las capacitaciones, la existencia de capacitaciones en el tema transversal de género, la existencia de capacitaciones en temas sensibles a entrevistas a víctimas de trata de personas y los avances de “buena práctica” a tomar en consideración.

Se determina la existencia de un variado número de capacitaciones en diferentes instituciones, sin que se puedan cuantificar cuántas personas han asistido. Muchas de estas capacitaciones no han sido coordinadas con el Plan Nacional. Sin embargo, no se ha logrado determinar el número de personas capacitadas, ni sus respectivas evaluaciones. La mayoría de capacitaciones se han establecido en la capital, Quito, sin que todas las campañas hayan llegado a las líneas de frontera ni a las provincias. De todas las acciones emprendidas, las únicas que establecen un ámbito de acción posterior y continua son las capacitaciones en trata del IAEN.

Por otro lado, se muestra una fuerte incidencia de la transversalización de género desde el marco constitucional y legal, hasta la aplicación de la campaña de erradicación de violencia. Lamentablemente, esta campaña no ha llegado con fuerza a las líneas de frontera ni de provincia, centralizándose en la capital y los grandes centros urbanos. No se han profundizado las capacitaciones sobre victimología para otros operadores de justicia como la Policía Nacional, peritos especializados, o jueces penales, siendo la Fiscalía la única institución capacitada en esta área. Tampoco se especializa en capacitaciones que tomen en cuenta un enfoque intergeneracional, intercultural, y territorial, considerando las nuevas modalidades de casos de trata que existen en Ecuador.

En cuanto a las líneas telefónicas gratuitas, se puede determinar que no existen en la actualidad. Si bien en un inicio se creó el 1800 TRATA, la capacitación de la línea de emergencias 101, y actualmente está en promoción la del 1800 DELITO, ninguna de estas ha sido considerada como eficaz en las pruebas rápidas realizadas.

Finalmente, se observa que, al momento de la redacción de este Estudio, había avances limitados en la implementación de las líneas de acción en la agenda contra la trata, y la diferenciación del tema de trata y tráfico en el Plan de Migración no ha quedado claramente establecida.

Para poder sentenciar como culpable a una persona, la prueba debió establecer la certeza de la existencia material de la infracción y la responsabilidad del acusado; en varios casos los fiscales no logran probar la responsabilidad del procesado y sí la existencia del delito; por lo que de existir duda sobre la participación del acusado no se lo debe condenar, considerando que no se puede juzgar con una prueba conjetural, mucho menos apartarse de principios como la presunción de inocencia.

Bajo ninguna circunstancia se puede actuar con parcialidad, debido a que por un lado hay un acusado que se presume inocente y de otro, una víctima que busca justicia; se debe tener en cuenta que el juez tiene la facultad de la libre valoración de la prueba y la sana crítica que será fundamentada siempre con las pruebas que tenga la fiscalía para acusar a una persona y siempre bajo los principios y garantías de la CRE y los Convenios Internacionales de Derechos Humanos.

Lo temas relativos a la protección de la víctima son cuestiones que escapan a la administración de justicia, y es el Estado quien debe establecer mecanismos en otras instancias para ellas.

Juez entrevistado

3.2. Eje de Persecución

La TdP tiene una percepción de alta impunidad por su propia naturaleza delictiva. Según el Informe Mundial sobre Trata, el número de sentencias condenatorias del delito a nivel global sigue siendo bajo, y a pesar de que se tipifica el delito en la mayoría de países, este no se sanciona¹⁹⁵. Es por ello que el Plan contra la TdP establece como su segundo eje:

El Estado ecuatoriano garantizará la acción pública de los delitos materia del Plan, la investigación, el esclarecimiento de los hechos y la sanción, que aseguren la protección de víctimas, testigos y otros actores involucrados en el proceso. Garantizará la universalidad, la celeridad, la oportunidad, la eficiencia, la eficacia, la gratuidad, e inmediación en los procesos.

Por ello, la Agenda establece que la judicialización de los casos de TdP es parte del proceso de protección integral a las víctimas, es decir que ve la finalidad del acceso a la justicia como la reparación de los daños ocasionados, y por ende la restitución del proyecto de vida. Uno de los primeros pasos que se pone en acción en el sistema judicial es la investigación, que, a través de un “proceso especializado, lógico, legal y pertinente, tiene por objeto establecer si un hecho constituye un delito y determinar quiénes son los/as responsables”. Por el contrario, la sanción busca la reparación de las víctimas por los hechos cometidos, y de la sociedad; en tanto que al sancionar este delito se erradica la impunidad.

Las acciones que, según la Agenda, deben empezarse a trabajar son:

¹⁹⁵Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

EJE INVESTIGACIÓN - SANCIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA

Objetivo 4: Garantizar el acceso a la justicia a las personas afectadas por la Trata y erradicar progresivamente la impunidad y la revictimización, a través de procesos especializados de investigación del delito, sanción oportuna, personal altamente calificado y respeto a los derechos de las víctimas.

Líneas de acción	Meta	Indicador de Resultado	Entidad Responsable	Grupo Meta
Fortalecimiento al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía: dotación de recursos humanos calificados (policía - equipo técnico)	Garantizar la protección integral y especializada de al menos un 70% de las víctimas de Trata atendidas por el PPVT	Número de profesionales calificado/as integrado/as en el PPVT; Número de víctimas protegidas por el PPVT	Fiscalía General del Estado, MJDHC	Víctimas de Trata atendidas por el PPVT
Fortalecimiento al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía: adecuación de la normativa y mecanismos de protección	Garantizar la protección integral y especializada de al menos un 70% de las víctimas de Trata atendidas por el PPVT	Normativa y mecanismos de protección adecuados y actualizados	Fiscalía General del Estado, MJDHC	Víctimas de Trata atendidas por el PPVT
Apoyo a la creación y fortalecimiento de unidades especializadas para la investigación y judicialización de los delitos de Trata de personas en Policía y Fiscalía	Contar con unidades especializadas y garantizar procesos de investigación ágiles y oportunos	Unidades Anti Trata en Policía (PJ - DINAPEN) y Fiscalía funcionando	Fiscalía General del Estado, Ministerio del Interior, Policía Nacional, MJDHC	Funcionario/as de Policía (PJ y DINAPEN) y Fiscalía, víctimas y potenciales víctimas de la Trata
Elaboración, validación y socialización de protocolos de procedimientos para la investigación - sanción de la Trata de personas	Contar con procedimientos de investigación y sanción claros, unificados y socializados a nivel nacional	Protocolos de procedimientos utilizados por operadores de justicia.	MJDHC, Ministerio del Interior, Policía Nacional, Fiscalía, Consejo Nacional de la Judicatura	Policías, Jueces, Juezas, Fiscales

Diseño y ejecución de planes de capacitación especializados sobre los procesos de investigación-sanción del delito de la Trata de personas interna e internacional, con enfoque de derechos humanos, género, intergeneracional e interculturalidad	Contar con Planes de capacitación especializados y diferenciados para policía, fiscales, jueces/ juezas	Número de planes de capacitación especializados sobre los procesos de investigación y sanción, con enfoque de derechos humanos, género, intergeneracional e interculturalidad diseñados y ejecutados	Fiscalía, Consejo Nacional de la Judicatura, Ministerio del Interior, Policía Nacional, MJDHC	Policías y Fiscales de las Unidades especializadas Anti-Trata, Jueces, Juezas
Adecuación del marco normativo nacional a los instrumentos jurídicos internacionales para asegurar la protección de las víctimas y la sanción del delito	Contar con un marco normativo nacional actualizado y adecuado a los instrumentos jurídicos internacionales y socializados a nivel nacional	Legislación nacional reformulada, aprobada y socializada	MJDHC, Asamblea Nacional	Operadores/as de justicia

ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL EJE DE PERSECUCIÓN

1. Actividades desarrolladas desde el plan y el CNNA

Durante el período 2004-2010, se identifican importantes esfuerzos (pero dispersos) de capacitación con apoyo de cooperación internacional de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y con el Proyecto para combatir la trata de personas, ejecutado por la ABA (American Bar Association) en convenio con el Ministerio Público (actualmente Fiscalía General del Estado). En el año 2006, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (en adelante CNNA), en el marco del Plan contra la Trata, intenta canalizar las iniciativas para transversalizar el enfoque de derechos y de la Protección Integral de la Niñez.

Se logró promulgar el reglamento sustitutivo del Programa de Protección a Víctimas y Testigos y una propuesta de Ley Orgánica de Protección a Víctimas y Testigos (en adelante PVVT), con financiamiento de la OIT, en el 2007. Este programa de protección fue creado originalmente por la Fiscalía General del Estado, en el 2003. En el PVVT se atiende a víctimas de trata en apoyo a la Fiscalía Especializada en estos delitos transnacionales, a partir del 2005.

Las primeras sentencias condenatorias de delitos de trata y explotación sexual, tanto en El Oro como en Pichincha, empezaron a salir a partir del 2006 y fueron fruto de una dinámica interesante impulsada por la articulación operativa entre las unidades de delitos sexuales, violencia intrafamiliar y trata de personas; el programa de protección integral, del Ministerio Público con la Unidad de Trata de la DINAPEN (Policía Especializada en Niñez y

Adolescencia); y las organizaciones de la sociedad civil.

La respuesta en este eje continúa incipiente, pero a partir del 2007-2008, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el MJDHC orientan las estrategias sobre la persecución de la trata capacitando a los operadores de justicia, a la policía y a las fuerzas armadas. En el año 2008 comenzaba la transición de coordinación del Plan hacia el MJDHC, que no llegó a concretarse.

Además, se crea unidades especializadas en trata de personas en la Fiscalía (con la Unidad de Delitos Sexuales y la Unidad contra la Delincuencia Transnacional). Finalmente, en la Policía Nacional empieza a operar el Grupo Anti-Trata en la DINAPEN, que pasó a ser parte de la Policía Judicial para atender a mayores de edad. Se capacita a personal policial, el mismo que es desarticulado y destacado a otras unidades policiales en el año 2008.

Por otro lado, uno de los retos que tiene la Fiscalía, al dirigir el Sistema de PVVT, es proteger solamente a víctimas que acuden como testigos a un proceso penal, aumentando la posibilidad a revictimizar a sus posibles protegidos.

Finalmente, el MJDHC presentó un proyecto de “Código Penal Integral” a la Asamblea General, que reforma el sistema penal, lo que cambiaría las dinámicas judiciales. En este proyecto se restablece el tipo penal de la TdP (incluyendo en el mismo tipo penal la trata con fines de explotación sexual, la trata con fines de explotación laboral y el tráfico de órganos) y establece la responsabilidad de las personas jurídicas:

Artículo 60.- Trata de personas.- Constituye infracción de trata de personas, una o más de las siguientes acciones, el promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la coacción, la amenaza, la violencia, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación, será sancionado con pena privativa de libertad de diecinueve a veinticinco años.

Se considera además que comete infracción de trata con fines de explotación, la persona quien mediante una prestación económica o ventaja de cualquier naturaleza tiene acceso a la víctima, beneficiándose de su situación de vulnerabilidad. Se entiende por explotación el obtener provecho económico de la extracción ilegal de órganos, fluidos o material genético, toda forma de trabajos o servicios forzados, esclavitud o sus formas análogas, la servidumbre o toda forma de explotación sexual o matrimonio servil, empleo de personas para mendicidad, reclutamiento para conflictos armados o para la perpetración de actos penados por este Código. Si la infracción recae en personas comprendidas en grupo de atención prioritaria o personas en situación de vulnerabilidad; cuando la persona no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo, será sancionado con pena privativa de libertad de veinticinco a veintiocho años. Si la

o las víctimas son niñas o niños que tengan hasta cinco años de edad, la pena se aumentará en un tercio de la pena máxima prevista en esta infracción.

Cuando la víctima mantenga o haya mantenido una relación afectiva con el agresor; o sea ascendiente, descendiente, hermanos o afines en línea recta o se aprovechare de una posición de autoridad sobre la víctima, sean tutoras o tutores, curadoras o curadores, institutores, sirvientes de la víctima o si son ministras o ministros de culto, profesionales de la educación, de la salud y personal responsable en la atención y cuidado del paciente, será sancionado con pena privativa de libertad de veinticinco a veintiocho años. Cuando de conformidad con lo dispuesto en este Libro, una persona jurídica sea responsable de las conductas previstas en este artículo, se le sancionará con pena de disolución y multa de entre mil a cinco mil remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general. Serán comisados los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos del cometimiento de la infracción. El consentimiento dado por la víctima de trata de personas a cualquiera de las formas de explotación previstas en este Código, no se tendrá en cuenta a favor de los responsables. No constituye infracción penal, ni acarrea responsabilidad civil, ni administrativa los actos que la víctima de trata haya debido cometer mientras estuvo sometida.

Entre las principales actividades desarrolladas en torno al eje de persecución están:

2. Proyecto contra la Trata de Personas - Ecuador

Entre el año 2005 y 2006, se identifican una serie de iniciativas de capacitación en el marco del Proyecto contra la Trata de Personas con financiamiento del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL). El mencionado proyecto estableció alianzas estratégicas con actores claves del gobierno y con organizaciones y personas de la sociedad civil, y buscó fomentar un movimiento nacional, para apoyar el combate a la trata de personas en el Ecuador. Se capacitó principalmente a instituciones públicas relacionadas al sector justicia (jueces, fiscales, policías, personal del MIES e INFA).

3. Actividades desarrolladas por el INFA

Durante el año 2007, el Instituto Nacional del Niño y la Familia (en adelante INFA) coordinó un proceso de capacitación en convenio con varias universidades del país. Este proceso estuvo dirigido a los operadores de justicia como jueces penales, a fiscales, a la Dirección Nacional de la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), a la Policía Judicial de Migración, con la finalidad de fortalecer las capacidades de los responsables de la investigación y sanción de los delitos considerados en el marco del Plan.

4. Actividades desplegadas desde la Comisión Interinstitucional responsable de la Implementación del Plan de Trata

Paralelamente, otras iniciativas habían sido impulsadas por la Secretaría Técnica con el apoyo del MJDC, que ponen énfasis en la capacitación en derechos humanos y delitos como la TdP a la Policía, las Fuerzas Armadas y los funcionarios y funcionarias públicas desarrolladas con apoyo de la Cruz Roja Internacional. Aproximadamente se está llegando con la capacitación a 2 500 policías en 10 provincias con el libro “Derechos Humanos aplicado a la Función Policial” que incluye el módulo de movilidad humana y trata de personas. Esta actividad ha sido desarrollada como parte del cumplimiento de capacitación ordenado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

5. Desde el enfoque de las Fiscalías de delitos sexuales y delincuencia transnacional de la Fiscalía General del Estado

En un inicio, la Fiscalía determinó su actuación en los delitos de trata a través de los departamentos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar, los mismos que se han venido creando progresivamente desde el 2001. Esta entidad trabaja con la DINAPEN si las víctimas son niños, niñas o adolescentes. Si las víctimas son mayores de edad, se debería trabajar con la Policía Judicial (PJ). Por lo general, las unidades están conformadas por Fiscales mujeres, porque se piensa que están más sensibilizadas y tienen mayor capacidad para atender a mujeres en situaciones de violencia.

Por otro lado, se establece la Unidad de Delitos Transnacionales en el 2006, donde se investigan los casos de narcotráfico y se incluye a los fiscales que trabajan los temas de la TdP en Quito. Los fiscales han recibido varias capacitaciones en violencia y en el tema de la TdP, pero los resultados no han sido los esperados. La investigación in situ arroja que solo en la ciudad de Quito y Machala, la unidad respectiva ha receptado, procesado e investigado denuncias por trata y explotación sexual comercial, laboral y mendicidad.

En el sentir de las fiscales, a pesar de todos los esfuerzos desplegados, falta capacitación en los operadores de justicia y más específicamente en los y las jueces.

Uno de los problemas es la falta de capacitación en operadores de justicia y jueces. Mientras que la Fiscalía y la Policía se han capacitado en la medida del tiempo en que se encuentra tipificado (...) uno de los principales obstáculos ha sido la falta de conocimiento de los jueces de primera y segunda instancia.

Funcionario de la Fiscalía.

El problema del desconocimiento, conlleva al de la confusión de los conceptos, el mismo que se hace sentir con más fuerza en el sistema de administración de justicia, en los jueces de lo penal:

Y si bien los operadores asimilaban rápidamente la trata a la explotación sexual, en lo que a la explotación laboral se refiere, indicaban que eso debía ser conocido por un juzgado de trabajo. No lo miran como un delito de explotación aunque el Ecuador haya ratificado la Convención No. 182 de la OIT. Eso ha ocasionado que a pesar de que Fiscalía haya iniciado la instrucción fiscal y los elementos pertinentes, los jueces por este desconocimiento, muchas veces han sobreseído los casos...no tienen claro como diferenciar la trata con fines de explotación y lo confunden con "proxenetismo", o los operadores llaman a las víctimas "prostitutas", aunque sean adolescentes y no tienen clara su condición de víctimas de explotación.

Funcionario de la Fiscalía.

A pesar de las dificultades, en Pichincha se ha logrado, a partir de la tipificación del delito, 26 sentencias condenatorias, 14 por trata, siete por explotación sexual comercial, tres por pornografía y dos por mendicidad. Las sentencias condenatorias hacen indispensable un Sistema de Protección a Víctimas y Testigos que funcione y el reconocimiento de la trata como un problema grave. En el siguiente cuadro se hace se detalla anualmente las sentencias por trata logradas en la Fiscalía:

Año	Denuncias	Indagación previa	Desestimación	Instrucción Fiscal	Dictamen acusatorio	Dictamen abstentivo	Llamamiento a juicio	Sobreseimiento	Sentencia condenatoria	Sentencia absolutoria
2006	135	142	10	21	16	0	10	7	6	0
2007	263	274	20	41	32	0	20	14	12	0
2008	99	92	5	25	14	5	6	5	3	2
2009	87	72	17	11	8	4	11	7	1	0
2010	84	73	44	10	7	4	0	5	4	2
2011	74	70	11	4	7	0	3	0	0	34
Total	742	723	107	112	84	13	50	38	26	38

Finalmente, en el 2006, el COMPINA, la Red Anti-Trata y el Municipio solicitaron a la Fiscalía la creación de la Unidad Especializada en Trata, la cual debe ser aprobada internamente hasta su publicación en el Registro Oficial. Así, el fiscal asignado a casos de trata no tendrá que actuar con delegación y podrá atender los casos en donde se manifieste respondiendo a la dinámica del delito y a su naturaleza móvil y transnacional.

6. Desde el enfoque de la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes-DINAPEN

En 1997, se creó la DINAPEN como Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes. Su estatuto determina que es una instancia de carácter técnico administrativa, destinada a realizar acciones y operaciones policiales de prevención, intervención e investigación de situaciones de riesgo o violación de los derechos de niñas, niños y

adolescentes. La DINAPEN empieza en el año 2003 a trabajar en el tema de la explotación sexual comercial antes de la vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia y la tipificación penal de la trata. Para poder judicializar los casos, utiliza la figura “corrupción de menores”, delito tipificado en el Código Penal y trabaja conjuntamente con la red de instituciones que, desde 1998 desarrollaban acciones en el tema del VIH-SIDA y trabajo sexual, y, posteriormente, asumieron la defensa de los derechos de las víctimas de explotación sexual comercial.

Además de la dificultad por la ausencia del marco normativo, otro obstáculo siempre presente desde el inicio del trabajo de la DINAPEN con la población de niñas, niñas y adolescentes explotados sexualmente, ha sido la ausencia de casas de acogimiento con equipos especializados para atender esta población y esto por el grado de discriminación de las que siempre estos y estas han sido objeto. Se comenzaron a trabajar ante del 2005 casos de rapto o desaparición de adolescentes que no tenían protocolos adecuados de atención, y que probablemente correspondían a los casos de la TdP.

A partir de la puesta en vigencia del Código de la Niñez y Adolescencia en el 2003, amparándose en la ratificación por parte del Ecuador del Protocolo de TdP, y producto del desconocimiento y confusión que existía, la DINAPEN decidió, en el año 2004, formar una unidad especializada fortalecer la capacitación de su personal en el delito de la TdP y, con la orientación de la Fiscalía, se inician en los primeros casos.

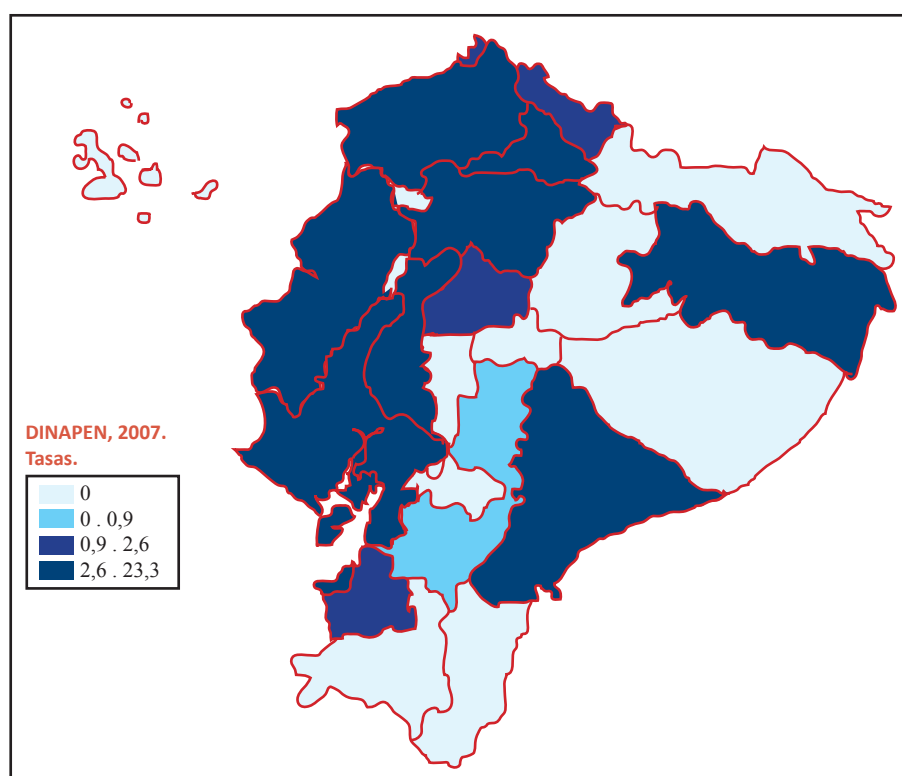
Al tipificarse los delitos de trata y explotación sexual de los menores de edad en la Ley Reformatoria al Código Penal en junio del 2005, el esfuerzo sostenido de la DINAPEN se comienza a articular acciones de acogida inmediata con la casa de acogimiento (albergue) administrada por la Fundación Nuestros Jóvenes, mucha antes que exista el PVVT. Por ello, la DINAPEN decide aumentar su equipo a 12 policías especializados en el abordaje de la TdP. Esta primera experiencia de coordinación tiene tropiezos y exige a sus integrantes capacitarse, evaluar el trabajo y desarrollar procedimientos, buscando respetar los derechos de las víctimas a la no revictimización. Con esta articulación se logran ocho sentencias en el 2007 y diez sentencias en el 2008, a diferencia de lo que sucedió en el 2009 que bajó a una sentencia condenatoria.

Sin un protocolo establecido, se establece la articulación operativa entre la Fiscalía, la DINAPEN y la sociedad civil (tanto en Pichincha con la Fundación Nuestros Jóvenes, como con El Oro con la fundación Quimera). Por ello, la mayor dificultad para replicar el modelo a otras provincias para enfrentar la TdP, sigue siendo la ausencia de casas de acogimiento para las víctimas, donde los Centros de Protección de Derechos no presentan las condiciones necesarias para las acogidas inmediatas. Otra dificultad que presenta como en la Fiscalía en cuanto a la respuesta al problema de la TdP es que está pendiente la institucionalización de sus unidades.

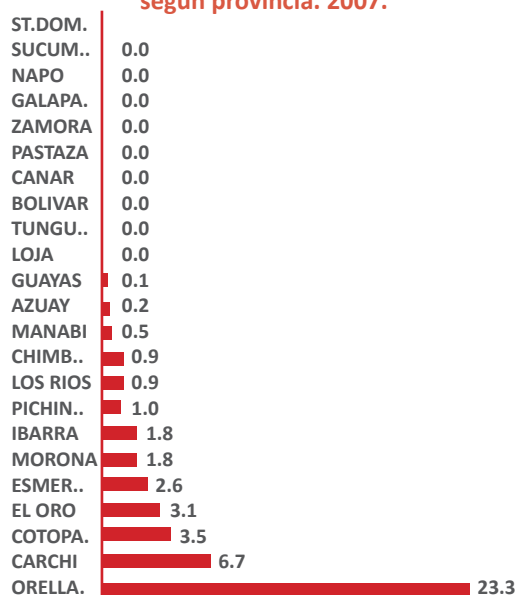
Finalmente, la articulación de Municipio, COMPINA y Sociedad Civil solicitó al Comando de la Policía Nacional la creación del Grupo Anti-Trata de la Policía fuera de la DINAPEN, porque al ubicarlo en la DINAPEN con un mandato de niñez, se ocasionaba que los casos investigados solo fueran de adolescentes y niños, dejando desprotegidos a los casos de mayores de edad. Por ello, se aprobó la creación del GAT en la Policía Judicial con un

mandato más amplio de protección a víctimas de la TdP de todas las edades. Lamentablemente, el GAT no cuenta con capacitación, equipamiento ni protocolos de comunicación con otros actores como la Fiscalía. Para Fiscales con experticia en la lucha contra la TdP, existen serias limitaciones para el desarrollo de la coordinación con el GAT actual en cuanto a capacitación de personal policial, seguridad, entre otros.

La tasa de la TdP según provincia, basándonos en las fuentes de la DINAPEN, es el siguiente:



Tasa por 100.000 habitantes de la trata
según provincia. 2007.



Fuente: CNNA-FNJ

ESTIMACIONES DEL EJE DE PERSECUCIÓN:

El eje de persecución ha sido analizado conforme al cuadro Nro. 4: (i) Funcionarios Públicos, (ii) Sociedad Civil, (iii) Organismos Internacionales, (iv) Víctimas de trata de personas y (v) Tratantes. Además, los indicadores explorados responden a un análisis integral del referido eje. Estos son: (i) la tipificación del delito a nivel nacional, (ii) la judicialización del delito, (iii) el involucramiento de la corrupción en el delito de trata de personas y (iv) el lavado de activos y decomiso e incautación de bienes.

A. TIPIFICACIÓN DEL DELITO A NIVEL NACIONAL

El Marco Internacional determina que la tipificación del delito de la TdP en la legislación nacional es la de asegurar que exista una “...definición coherente y además un enfoque homogéneo de la trata de personas y sus elementos”¹⁹⁶. El mismo recomienda analizar:

- La identificación de los tres elementos constituyentes de la trata: actos, medios y propósito,
- Dejar claro que el uso de medios incorrectos hace irrelevante el consentimiento de la víctima y,
- Que la legislación impida que las personas objeto de trata sean enjuiciadas, detenidas o castigadas por su participación en actividades ilícitas, en la medida que hayan sido obligadas a ello.

1) Existencia de legislación o de tipo penal que sean aplicables a mujeres, hombres y niños:

El Código Penal ecuatoriano tipifica en los artículos 190.2 y 528.11 la TdP, y pone un agravante de sanción en el Art. 190.3¹⁹⁷, si la víctima es menor de edad. Esta tipificación también es aplicable a niños, niñas y adolescentes, hombres y mujeres mayores de edad.

Finalmente, se ha trabajado el tema a nivel de gobiernos locales:

1. Ordenanza que crea el sistema de control y monitoreo de todas las formas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el cantón Santo Domingo, aprobada en el 2005.
2. Ordenanza del sistema de control y monitoreo de la explotación sexual, comercial, de niños, niñas y adolescentes en Ibarra, versión aprobada y corregida en sesiones del 16 de febrero y el 14 de marzo de 2006.
3. Ordenanza de protección integral de la niñez y adolescencia en el cantón Machala, publicada en el RO 003 del 18 de enero de 2007.
4. Plan contra la explotación sexual comercial y la trata de niños, niñas y adolescentes del cantón Cuenca 2008-2013, aprobado por el Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia del cantón Cuenca en noviembre de 2007.

¹⁹⁶Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

¹⁹⁷Art. 190.3 La trata de personas será reprimida con reclusión menor ordinaria de seis a nueve años, siempre que no constituya explotación sexual. Si la víctima fuere una persona menor de dieciocho años, la pena será de reclusión menor extraordinaria de nueve a doce años.

5. Ordenanza Metropolitana que regula la Protección Integral de los Niños y Adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza 246), RO 300 publicado el 24 de mayo de 2008.
6. Ordenanza contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes del cantón Tena, del 11 de abril del 2011.

A pesar de toda la normativa anteriormente mencionada, no se han articulado los planes locales con el Plan Nacional, generando diversidad de respuestas frente a la TdP.

2) Existencia de tipo penal aplicable a la trata de personas a escala nacional y transnacional

En Ecuador existe una amplia legislación a nivel nacional con el Código Penal que sanciona la trata interna y la trata internacional, y una legislación local con las ordenanzas municipales que luchan contra la TdP.

ARGENTINA	COLOMBIA
Artículo 127 CP.- El que promoviére o facilitare la entrada o salida del país de menores de 18 años para que ejerzan la prostitución, será reprimido con reclusión o prisión de 4 a 10 años. La pena será de seis a quince años de reclusión o prisión cuando la víctima fuere menor de trece años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de prisión o reclusión de 10 a 15 años cuando mediaré engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, como también si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargado de su educación o guarda. Tráfico.- no existe disposición al respecto.	Artículo 215 CP. Trata de personas. El que promueva, induzca, constriña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Artículo 216. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta: 1. Se realizare en persona menor de catorce (14) años. 2. Se realizare con el fin de llevar la víctima al extranjero. 3. El responsable sea integrante de la familia de la víctima. De la mendicidad y tráfico de menores Artículo 231. Mendicidad y tráfico de menores. El que ejerza la mendicidad valiéndose de un menor de doce (12) años o lo facilite a otro con el mismo fin, o de cualquier otro modo trafique con él, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años. La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando: 1. Se trate de menores de seis (6) años. 2. El menor esté afectado por deficiencias físicas o mentales que tiendan a producir sentimientos de conmiseración, repulsión u otros semejantes.

MÉXICO	PARAGUAY
TRATA DE PERSONAS Y LENOCINIO (REFORMADO, D.O. 3 DE ENERO DE 1989) (REPUBLICADO, D.O. 4 DE ENERO DE 1989) Artículo 206 - El lenocinio se sancionará con prisión de dos a nueve años y de cincuenta a quinientos días multa. (REFORMADO, D.O. 14 DE FEBRERO DE 1940) Artículo 207 - Comete el delito de lenocinio: I - Toda persona que habitual o accidentalmente explote el cuerpo de otra por medio del comercio carnal, se mantenga de este comercio u obtenga de él un lucro cualquiera; II - Al que induzca o solicite a una persona para que con otra, comercie sexualmente con su cuerpo o le facilite los medios para que se entregue (sic) a la prostitución; III - Al que regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia expresamente dedicados a explotar la prostitución, u obtenga cualquier beneficio con sus productos. (REFORMADO, D.O. 4 DE ENERO DE 2000) Artículo 208- Al que promueva, encubra, concierte o permita el comercio carnal de un menor de dieciocho años se le aplicará pena de ocho a doce años de prisión y de cien a mil días multa. Tráfico.- no existe disposición al respecto.	Artículo 129 CP.- Trata de personas 1º El que mediante fuerza, amenaza de mal considerable o engaño, condujera a otra persona fuera del territorio nacional o la introdujera en el mismo y, utilizando su indefensión la indujera a la prostitución, será castigado con pena privativa de libertad de hasta seis años. 2º Cuando el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda que se ha formado para la realización de hechos señalados en el inciso anterior, se aplicará lo dispuesto en los artículos 57 y 91. Asunción, 26 de noviembre de 1997 LEY Nº 1160 Tráfico.- no existe disposición al respecto.

CHILE	URUGUAY
TRATA Artículo 411 CP. El que mediante violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra capte, traslade, acoja o reciba personas para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a esta, o extracción de órganos, será castigado con la pena de reclusión mayor en sus grados mínimo a medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales. Si la víctima fuere menor de edad, aun cuando no concurriere violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, se impondrán las penas de reclusión mayor en su grado medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales. El que promueva, facilite o financie la ejecución de las conductas descritas en este artículo será sancionado como autor del delito. Tráfico.- no existe disposición al respecto.	Artículo 274 CP. (Corrupción) Comete corrupción el que, para servir su propia lascivia, con actos libidinosos corrompiere a persona mayor de quince años y menor de dieciocho. Este delito se castiga con pena que puede oscilar entre seis meses de prisión y tres años de penitenciaría. Comete el delito de proxenetismo y se halla sujeto a las penas respectivas el que ejecutare alguno de los hechos previstos por la ley especial de 27 de mayor (sic) de 1927. (Ley N° 9.155 del 4 de diciembre de 1933) Tráfico.- no existe disposición al respecto.

El Código Penal establece acciones de traslado para configurar la TdP: “la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas”, sin especificar si puede ser un traslado nacional o internacional. En el cuadro de legislación comparativa se puede apreciar que no todos los países de la región han incorporado el enfoque de traslado dentro del territorio del mismo país o trata nacional (que es el mayoritario en los casos de explotación laboral de la Sierra-Centro). Ecuador, además, lo puede perseguir como un delito de trata con fines de explotación sexual. Legislaciones como la de Uruguay y Paraguay no habían incorporado, al momento de la redacción de este informe, dentro del delito penal la posibilidad de una trata interna.¹⁹⁸ En Ecuador, además, se ha tipificado el coyoterismo o tráfico de migrantes a diferencia de otras regiones de la zona, donde mayoritariamente no se ha tipificado.¹⁹⁹

¹⁹⁸La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha brindado asesoramiento legal al Gobierno de Paraguay para mejorar sus leyes contra la TdP, y ha incluido una recomendación para tipificar el delito de trata interna.

¹⁹⁹Artículo 440.1: El que por medios ilegales, promueva, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración de personas, nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado Ecuatoriano hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave, será reprimido con la pena de reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de veinte a cuarenta remuneraciones básicas unificadas.

Igual sanción se impondrá a los encargados de la protección y custodia de los niños, niñas o adolescentes, sean estos padre, madre, abuelos, tíos, hermanos o tutores o cualquier otra persona que facilite de cualquier modo la ejecución de este ilícito.

El Juez competente ordenará la aprehensión e incautación inmediata del transporte clandestino utilizado, cuando accidentado el mismo, resultaren personas muertas o lesionadas, debiéndose destinar el producto del remate del mismo en la forma prevista en el artículo 186 del Código de Procedimiento Penal

El Art. 190.2 del CP señala como medios de la trata: la amenaza, violencia, engaño “o cualquier otra forma fraudulenta”; por su parte, la definición del Protocolo de TdP, incluye como medio el abuso de poder, el aprovecharse de una situación de vulnerabilidad, o cuando media la concesión o recepción de pagos u otro tipo beneficios. De esta forma, la descripción de los medios es más amplia e incluye una recurrente situación en el caso de trata, como es el aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad de las víctimas. Además, el CP prevé como fin del delito de trata, la “explotación ilícita, con o sin fines de lucro”; sin embargo, determina que para efectos de este ilícito, este tipo de explotación se refiere a cualquier forma de trabajo forzado, esclavitud laboral, venta de personas o su utilización para actividades de mendicidad, conflictos armados o reclutamiento que tenga fines delictuosos. Por su parte, el Protocolo de TdP, además de las mencionadas formas de explotación, incluye la de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, lo cual puede ser salvado por el principio constitucional de prohibir todas las formas de explotación.

3) Inexistencia de enjuiciamiento o condenas de víctimas por haber realizado las actividades ilícitas o penales para cuya comisión fueron objeto de trata:

De los casos emblemáticos estudiados, no se encuentra algún caso donde una víctima de la TdP esté condenada por haber realizado alguna actividad ilícita. Sin embargo en las entrevistas de procesos de deportación se han encontrado a posibles víctimas de trata que han sido sometidas al proceso de expulsión del país por no tener un estatus migratorio regular, una forma de revictimización.

De hecho, en operativos de la TdP, han existido víctimas que han sido trasladadas al Albergue de Deportaciones en Quito para protegerlas en primera instancia, o para deportarlas. Ello ocurre porque, al igual que en otros países, no existe una visa para víctimas de la TdP, ni la determinación de su calidad de víctimas, tal cual estipula el Marco de Acción:

En muchos países, aparte de los procesos penales contra los delincuentes, a menudo no existen procedimientos judiciales o administrativos formales para declarar a alguien “víctima de la trata”.

EVALUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO EXISTENTE EN RELACIÓN A SU APLICACIÓN.

B. JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO

El Marco Internacional recomienda crear unidades policiales y estructuras judiciales especializadas, analizar y evaluar la legislación vigente y las necesidades actuales en relación con la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo contra la trata de personas²⁰⁰.

²⁰⁰Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

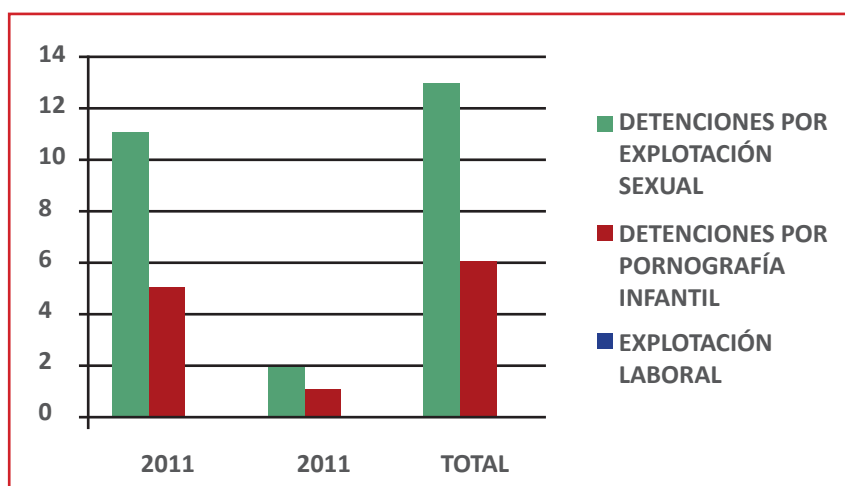
Los indicadores operacionales que se han tomado en cuenta son los siguientes: número de denuncias, número de procesos judiciales a nivel nacional, número de casos sentenciados; número de unidades especializadas creadas, posibles rutas de los tratantes, y posibles ganancias de los tratantes.

Las diferencias entre las estadísticas de la Fiscalía y la DINAPEN constituyen una limitación al presente Estudio. Adicionalmente, las estadísticas de la DINAPEN no registran el número de operativos hechos, debido a que estos deben ser ordenados por el Fiscal o por encontrarse en casos de flagrancia. Además, la Agenda de la Trata desarrollada por la consultoría de MJDHC refleja concordancia de datos con las fuentes investigadas.

A continuación, se resume las denuncias por el delito de la TdP registradas a nivel nacional por la Fiscalía, durante el periodo comprendido entre el año 2004 hasta diciembre del 2011²⁰¹. Hay que aclarar, sin embargo, que las estadísticas de DINAPEN registran únicamente los casos que afectan a niños, niñas y adolescentes.

1. Numero de Operativos

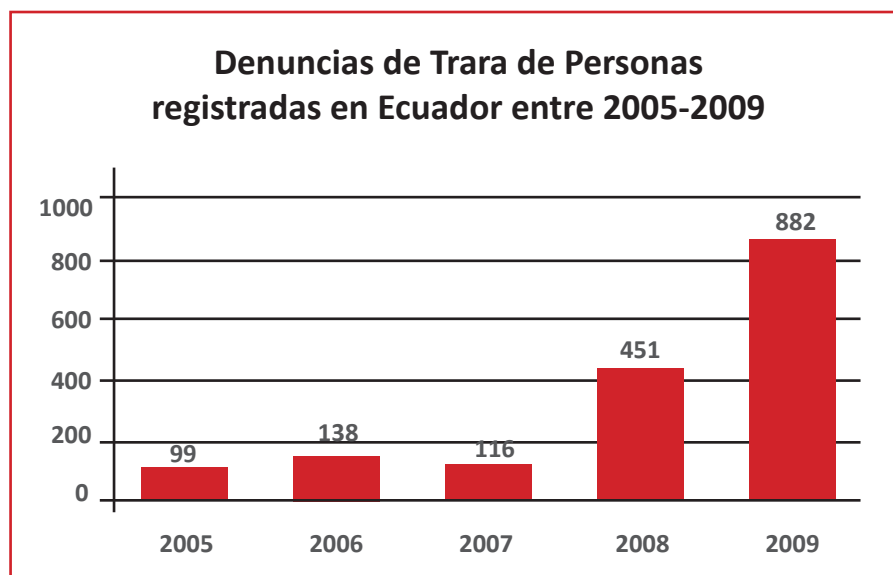
De las estadísticas de la DINAPEN, se puede desprender que entre el 2010 y 2011 han existido 19 operativos, de los cuales 13 han sido realizado por explotación sexual y seis por pornografía infantil. No existen operativos de casos de trata con fines de explotación laboral.



Fuente: Policía Nacional – AGENDA

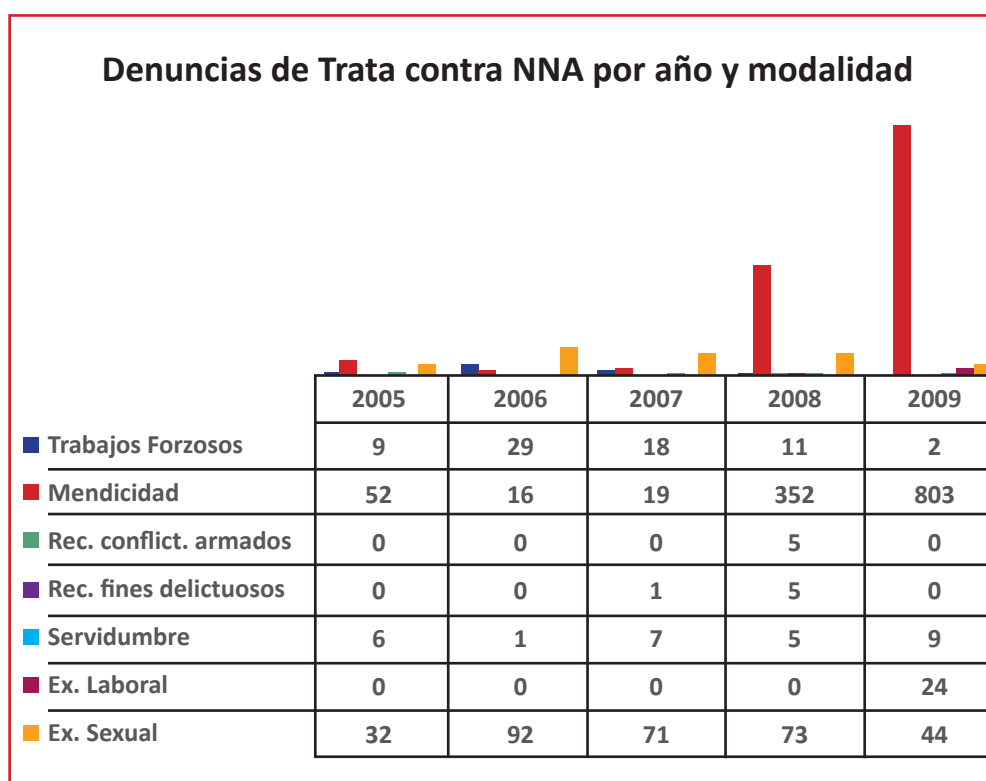
²⁰¹ Se ha utilizado la fuente del Sistema RETA de la Policía Nacional del Perú y la elaboración por la ONG CHS Alternativo.

2. Numero de denuncias y procesos judiciales



Fuente: Consultoría MJDHC- AGENDA

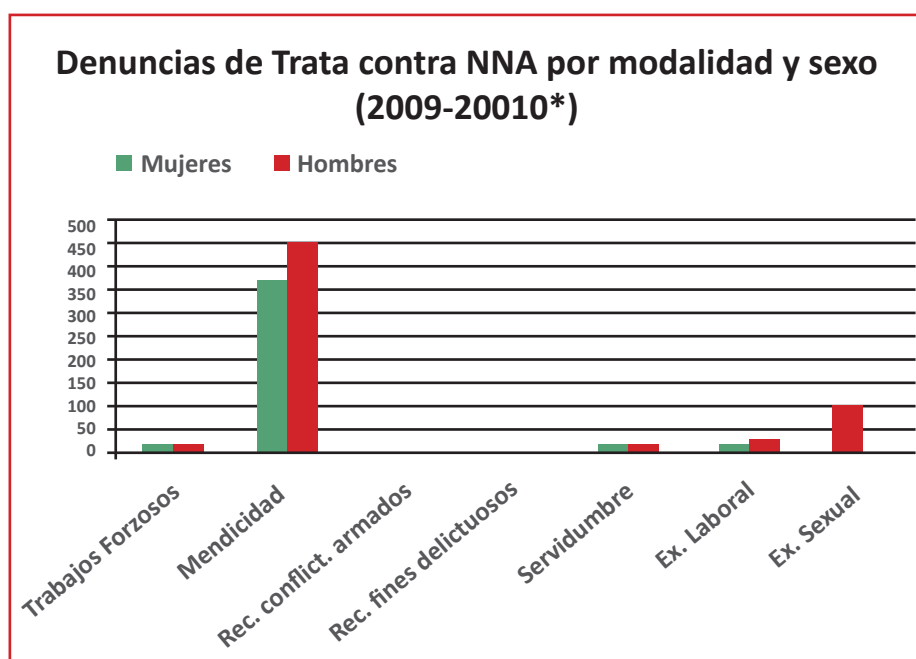
Durante el periodo comprendido entre los años 2004 hasta el primer semestre del 2011, se han registrado un total de 494 noticias del delito trata a la Fiscalía, de los cuales 14 han sido efectivamente sancionados.



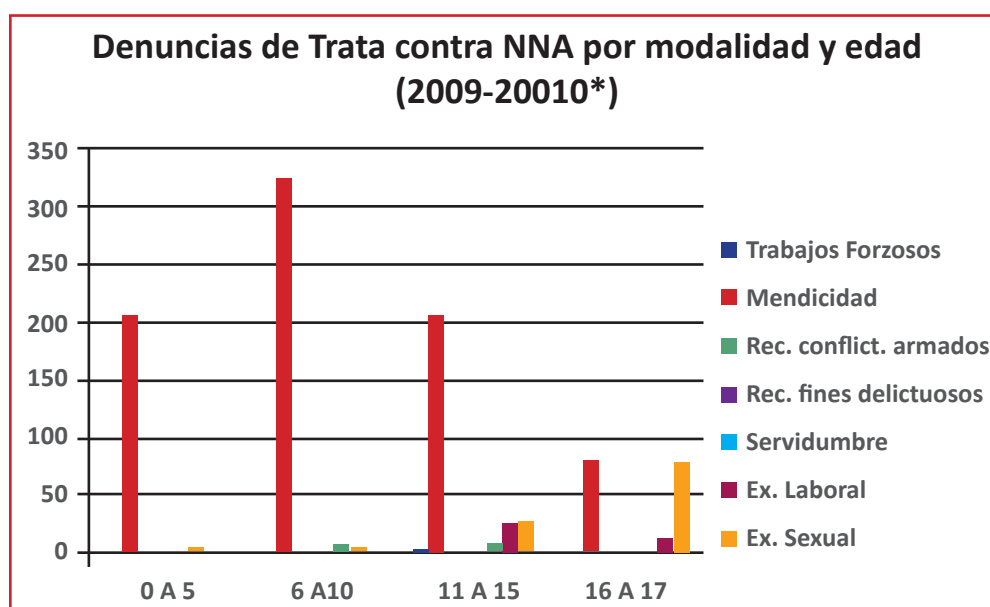
Fuente: DINAPEN - AGENDA

3. Perfil de la víctima según la Policía

Las estadísticas de la DINAPEN de los años 2009 y 2010 señalan que la Trata con fines de explotación sexual golpea básicamente a mujeres adolescentes (16 a 17 años), mientras que la trata con fines de mendicidad afecta principalmente a niñas y, sobre todo, a niños (6 a 10 años).



Fuente: DINAPEN - AGENDA

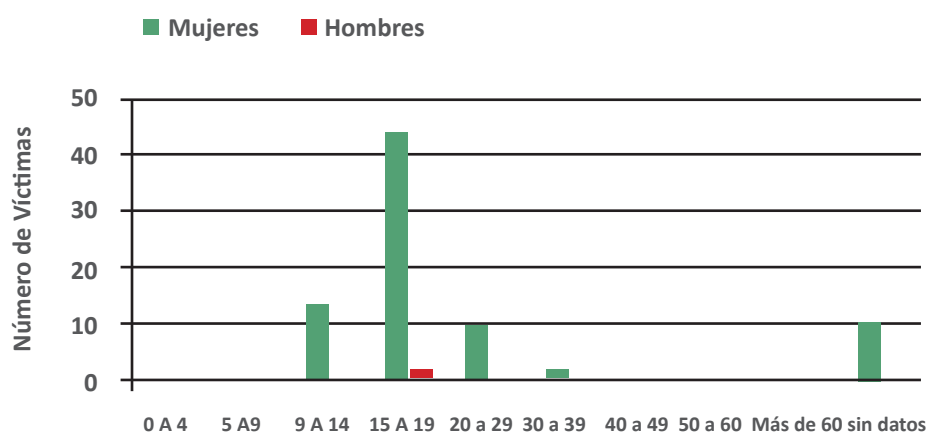


Fuente: DINAPEN - AGENDA

Los casos de la TdP en contra de personas adultas son registrados por la PJ. Los pocos datos desagregados que existen destacan que adolescentes de entre 16 y 17 años, y jóvenes que recién han cumplido la mayoría de edad son especialmente afectados por la TdP. Los datos de la PJ no están desagregados por modalidades de la TdP; en cambio, unifican los casos de trata con los de explotación sexual. Por ello, las estadísticas tienden a generar más confusión de la que ya existe, y parece que esto es producto de asociar la TdP exclusivamente con fines sexuales.

Existe una diferencia importante entre el registro nacional de la DINAPEN y los datos producidos por ciertos estudios específicos en el sentido de un sub-registro. El problema es la diferencia radical entre los pocos casos reportados en las estadísticas de la DINAPEN y el mayor número reportado por las líneas bases de los estudios de la sociedad civil. El estudio de Línea Base realizado por el DNI en el cantón Santo Domingo (2005) estima que “en el 74% de los establecimientos de comercio sexual estructurado existe al menos una adolescente en explotación sexual comercial” y ha entrevistado a 27 adolescentes víctimas de explotación sexual en el 2005. Pero, los registros de la DINAPEN para el año 2007 no reportan ningún caso de explotación sexual en Santo Domingo, por ejemplo. En Sucumbíos, la línea base entrevistó a 72 adolescentes menores de edad, todas involucradas en relaciones sexuales comerciales, 12 en el comercio sexual de adultas, 49 que trabajan como meseras en bares, salones y similares y 11 que frecuentan los mismos, frente a la estadística de cero casos de la DINAPEN en el mismo año.

Casos de Trata y explotación sexual por sexo y edad (2009-20010*)

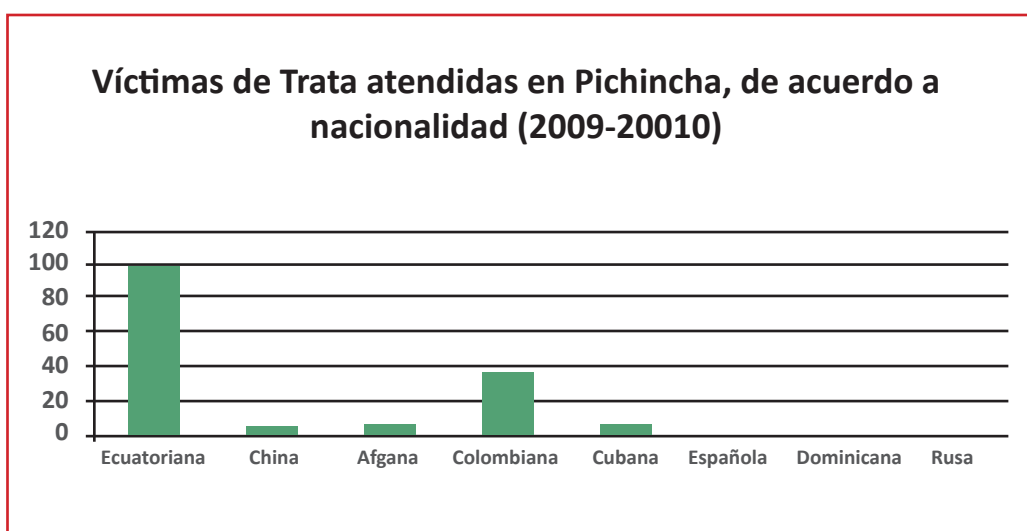


Fuente: Policía Judicial - AGENDA

Las entrevistas a funcionarios públicos del Plan, así como ONGs coinciden en determinar que la Trata Interna es mayoritaria frente a la Trata Internacional. La TdP mayoritariamente se efectúa desde y hacia países vecinos o de la región (Colombia y Perú). Las estadísticas de la Fiscalía y la DINAPEN no desagregan el origen nacional de las víctimas.

4. Nacionalidad de las víctimas

En cuanto a la nacionalidad de las personas afectadas, se puede observar que ecuatorianos y ecuatorianas serían las principales víctimas de este delito, aunque son también importantes los casos que afectan a personas de otras nacionalidades, principalmente colombianas y, en los últimos años, cubanas. En otras provincias del país también se han atendido casos de la TdP que afectan a peruanos y peruanas.

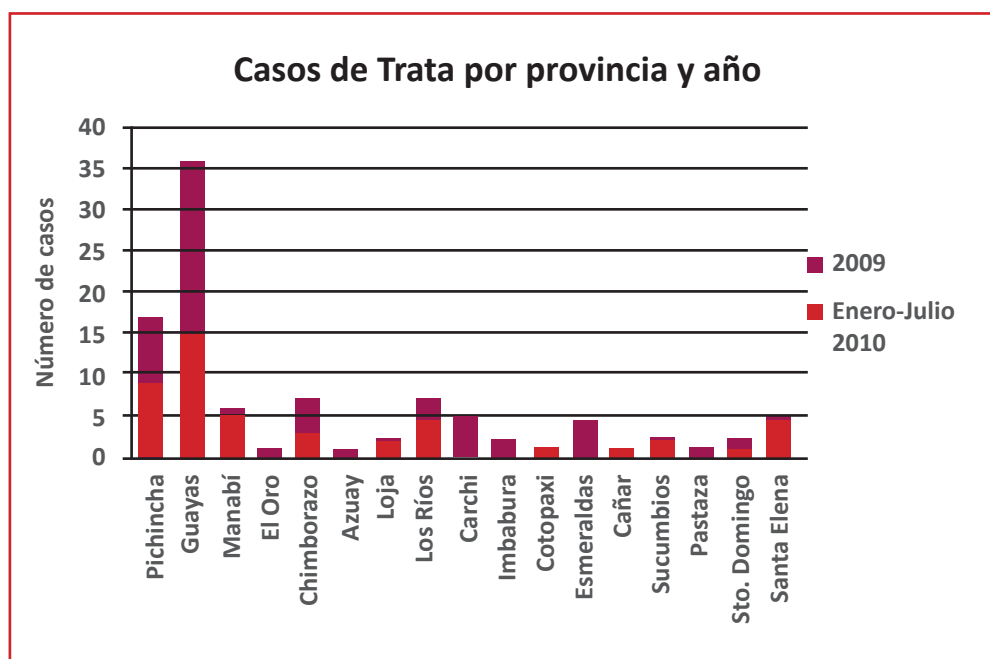


	Ecuatoriana	China	Afgana	Colombiana	Cubana	Española	Dominicana	Rusa
■ N° de Víctimas	99	3	6	37	7	1	1	1

Fuente: Fundación Nuestros Jóvenes - AGENDA

5. Provincias de origen de las víctimas

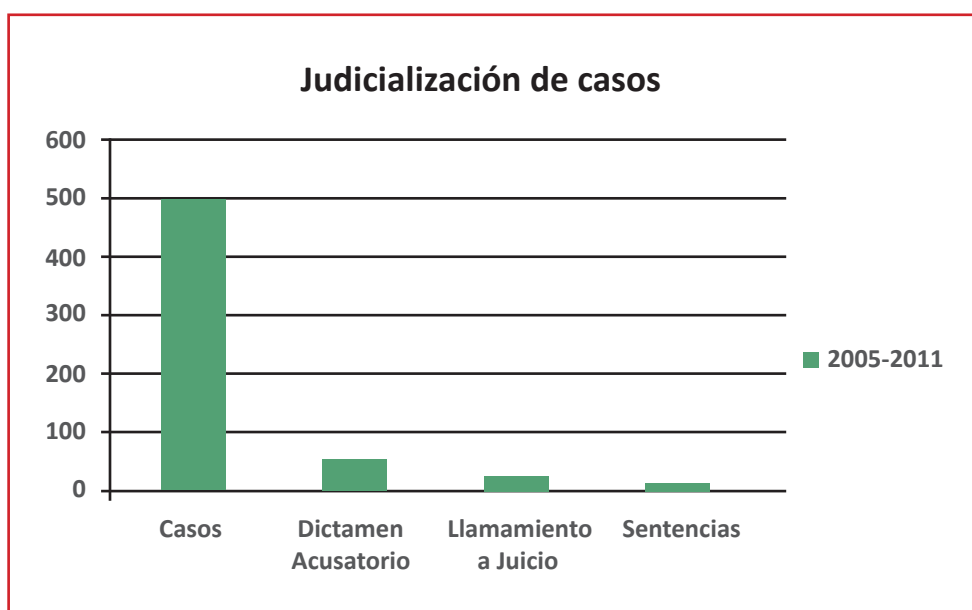
En cuanto a las regiones del país con mayor número de casos de la TdP registrados, en las estadísticas de la PJ para los años 2009 y 2010 destaca ampliamente la provincia del Guayas, seguida por Pichincha y, mucho más abajo, Chimborazo, Los Ríos y Manabí.



Fuente: Policía Judicial – AGENDA

6. Número de procesos judiciales a nivel nacional

La Función Judicial a la fecha no cuenta con un informe consolidado actualizado de casos judicializados en el tema de la TdP. Las estadísticas de la Fiscalía determinan que existen 494 casos, de los cuales 53 casos han tenido dictamen acusatorio, 25 llamados a juicio, y finalmente 14 sentenciados como trata.



Fuente : Fiscalía

7. Número de unidades especializadas creadas

A nivel de operadores de justicia y/o de orden público, no existen unidades especializadas en el delito de trata de personas, por lo que se juzga por los Jueces de Garantías Penales. Tampoco se cuenta con fiscales especializados en el tema de trata de personas. Finalmente, la Policía Nacional cuenta con un Grupo Anti-Trata recientemente transferido de la DINAPEN a la Policía Judicial, que se encuentra en etapa de transición. La transferencia se realizó en pos de poder proteger a las víctimas mayores de edad que estaban fuera del mandato de la DINAPEN.

Es importante destacar que el Departamento de Estado, una vez más en el Informe TIP del 2007, seleccionó a nueve personas en el mundo por su excepcional labor en el ámbito de TdP, reconociendo por dos ocasiones consecutivas a la Fiscal Lucy Blacio de la Provincia de El Oro. En la actualidad, la Dra. Blacio ha dejado la Fiscalía, luego de servir como testigo frente a la Asamblea Nacional de casos de corrupción del antiguo Fiscal General.

8. Posibles Rutas de los Tratantes

La naturaleza dinámica de la TdP hace complicado establecer una ruta fija. De las estadísticas presentadas anteriormente, se puede concluir que la explotación sexual predomina en provincias de la Costa, así como en Pichincha, Santo, Sucumbíos y Azuay.

La determinación de las rutas de la explotación sexual es difícil de establecer por la forma dinámica de los tratantes de evadir los controles. La mayoría de los estudios realizados lo ha hecho en forma muy general. El estudio Aproximación a la explotación sexual comercial de personas menores de edad en la ciudad de Quito (2006) realizado por la Fundación Nuestros Jóvenes y OIT ha preguntado a los adolescentes la ubicación del primer lugar donde fueron explotados, la del segundo lugar, y así sucesivamente, hasta el lugar actual. La información que a continuación se presenta se refiere a Quito ya que es en esta ciudad en donde se realizó el levantamiento de la información a 77 víctimas de la explotación sexual. Es importante señalar que el primer lugar de la explotación no es necesariamente el lugar donde vivía la adolescente, por lo que el análisis tiene limitaciones.

En el grupo investigado, el número promedio de lugares se establece en 3.2 lugares. A continuación, se describen las rutas de la explotación sexual.

1er lugar	2do lugar	3er lugar	4to lugar	5to lugar	6to lugar	# Lugares
Los Ríos	Quito					2
Quito						1
Buena Fe	Quito					2
Machala	Quito					2
Riobamba	Quito					2
Guayaquil	San Lorenzo	Quito				2
Quito						1
El Carmen	Quevedo	La Concordia	Flavio Alforo	Sacha Oriente	Quito	6
El Carmen	Flavio Alforo	La Comanda	Quevedo	Tabacundo	Quito	6
Quito						1
Loja	Machala		Sangolqui	Quito		4
Quito	Quito					2
Cali	Quito					2
Quito	Quito					2
Cuenca	Ambato	Machala	Quito			4
Quito						1
Sin datos						7
Sacha	Chaco	Tena	Quito			4
Riobamba	Quito	El Coca	Cuenca	Loja	Loja	7
Esmeraldas	Manta	Lago Agrio	Coca	Sta. Cruz	Quito	8
Portoviejo	Manta	Rocafuerte	Quito			4
Sto. Domingo	Cuenca	Cuenca	Quito	Quito		5
Quito						1
Manta	Guayaquil	Guayaquil	Cuenca	Machala	Quito	6
Ambato	Ambato	Ibarra	Ibarra	Cuenca	Quito	6
El Triunfo	Guayaquil	Quito				3
Quito						1
Quito	Quito					2
Machachi	Loja	Cuenca	Quito	Quito		5
Cuenca	Quito					2
Ibarra	Tabacundo	Quito	Quito			4
Esmeraldas	Manta	Ambato	Sto. Domingo	Quito		4
Quito	Quito					2
Quito	Quito	Quito				3
Quito	Quito	Quito	Quito	Quito		4
Quito						1
Quito						1
Quito						1
Quito	Quito					2
Bahía	Quito					2
Quito						1
Quito						1
Quito	Manta	Quito				3

1er lugar	2do lugar	3er lugar	4to lugar	5to lugar	6to lugar	# Lugares
Guayaquil	Quito	Quito				3
Muisne	Quito					1
Guayaquil	Atacames	Quito				3
Quito	Sto. Domingo	Quevedo	Quininde	Quito		5
Quito						1
Sto. Domingo	Sto. Domingo	Pintag	Cayambe	Quito		4
Cuenca	Loja	Riobamba	Quito			4
Manta	Manta	Guayaquil	Loja	Loja	Loja	6
Sto. Domingo	Quito					2
Loja	Sacha	Coca	Sangolqui	Latacunga	Quito	6
Guayaquil	Sto. Domingo	Quito				3
Quito	Guayaquil	Cuenca	Coca	Quito		5
Galápagos	Cuenca	Machala	Montecristi	Sto. Domingo	El	8
Quito	Quito				Carmen	2
Quito	Quito	Sto. Domingo	Quito			4
Quito						1
Quito						1
Shushufindi	Quito					2
Quito	Quito	Quito				3
Quito	Riobamba	Ambato	Latacunga	Ibarra		9
Quito	Quito	Quito	Quito	Quito	Puyo	5
Loja	Quito					2
Quito						1
Quito	Quito					2
Sto. Domingo	Quito	Quito				3
Valencia	Quito	Quito	Quito			4
Quito						1
Quito	Guayaquil	Quito				3
Quito	Quito	Quininde	Guayaquil	Quito		6
Sto. Domingo	Quininde	Quito			Quito	3
Quito	Quito	Quito	Quito			4
Quito	Sto. Domingo	Sto. Domingo	Quevedo	Quito		6
Manta	Quito					2
Quito	Cuenca	Guayaquil	Quito			4

Fuente: Fundación Nuestros Jóvenes

Esta información describe varios aspectos de las rutas. Primeramente, existe una gran movilidad de las adolescentes, 3.2 lugares como promedio. El número de lugares aumenta mientras continúa el tiempo de la explotación. Las víctimas se desplazan por diferentes motivos, especialmente para evitar ser identificadas, pero también por otras razones como fiestas o pago del sueldo, por ejemplo.

El primer lugar de la explotación muestra una gran dispersión: 22 ciudades diferentes en el país. En el 51.4% de los casos, el primer lugar se refiere a Quito; 31.9% a una ciudad de la Costa; 9.7% a una ciudad de la Sierra; 2.7% del Oriente y el resto no pertenece al Ecuador. Entre las ciudades de la Costa, Santo Domingo es la ciudad más mencionada como primer lugar de explotación.

La identificación de patrones en las rutas es más difícil de establecer por la gran variabilidad existente. Por ejemplo, un caso indica Manta-Guayaquil-Guayaquil-Cuenca-Machala-Quito. Con estos únicos datos relativos a Pichincha, no se puede identificar un patrón o regularidad en estos desplazamientos y no se sabe si los motivos para cambiar de lugar se refieren al dinero, a la época, a estrategias de invisibilización u otro motivo.

Los lugares de explotación de las víctimas de la TdP con fines de explotación sexual son centros de distracción nocturna formales (con permiso de funcionamiento como burdeles y night clubs), así como lugares clandestinos o sin legalizarse debidamente (tales como bares con permiso para vender bebidas alcohólicas, pero no para ofrecer servicios sexuales, karaokes, casas de masajes, spas, etc.).

En las rutas también se puede identificar que los tratantes e intermediarios muchas veces son cercanos a las víctimas: parejas, vecinos, amigo/as, parientes y familiares, propietario/as de burdeles y bares. La seducción y el engaño son una de las principales estrategias que utilizan estos individuos para conducir a las víctimas a los lugares de explotación, sin dejar de lado la amenaza, la intimidación, el engaño, etc. Asimismo, se han detectado redes informales, grupos estructurados y bandas delictivas organizadas dedicadas a la TdP con fines de explotación sexual.

Por otro lado, la Fundación Quimera en la provincia de El Oro ha presentado otro estudio donde se determina otra ruta de explotación sexual en la Frontera Sur. Como se puede apreciar en el cuadro, la trata interna es considerable, aunque también se registran casos de trata con fines de explotación sexual hacia Perú, principalmente hacia Lima.



Fuente: Fundación Quimera

En cuanto a las rutas de explotación laboral, no se han realizado estudios exhaustivos sobre el tema. Sin embargo, Fundación Amauta determina que adolescentes de la sierra centro (Chimborazo de cantones como Santiago de Quito, Colta, Guamote) son trasladados a Colombia, Venezuela, y en menor proporción a Chile y a República Dominicana. Los adolescentes son trasladados a Caracas para trabajar en la industria textil o en ventas ambulantes en ciudades colombianas. Estos casos no se denuncian por temor, desconocimiento y falta de recursos para iniciar un trámite legal. Adicionalmente se encuentran casos de explotación laboral en plantaciones bananeras, mineras, industrias de procesamiento de camarón, atún y frutas, en las provincias de Guayas, El Oro, Los Ríos y Manabí.

Informes en Frontera Norte por ACNUR han determinado que mujeres colombianas en necesidad de protección internacional son prostituidas en San Lorenzo, Tulcán, Ibarra y Lago Agrio.

La TdP con fines de reclutamiento para conflictos armados se concentra en provincias de la frontera norte (Esmeraldas y Sucumbíos) y está estrechamente ligada al conflicto armado en Colombia. Nuevamente, jóvenes y adolescentes – sobre todo varones - son especialmente afectados por esta modalidad de la TdP.

En el ámbito de fines delictivos, se encuentran casos en las provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, según información del estudio nacional “Una presencia invisible” (2008). En este delito, adolescentes y jóvenes (incluyendo mujeres embarazadas) son reclutado/as por grupos delictivos, pandillas y hasta por familiares cercanos, para vender droga, realizar robos e incluso para participar como sicarios.

Finalmente, existe la ruta de los extra-continetales, que viajan hacia los Estados Unidos de América (EEUU) y Canadá, y al no poder salir a su destino por su vulnerabilidad son sometidos a casos de explotación laboral (Afganos, Sudafricanos, Nigerianos, entre otras nacionalidades continentales como Haitianos).

9) Posibles Ganancias de los Tratantes

La TdP genera mundialmente entre cinco y siete mil millones de dólares anuales según diversos estudios. La OIT estima en 2 450 000 el número de personas víctimas de la TdP, y, además, indica que genera unos 12 mil millones de dólares de ingresos aproximadamente.²⁰² En Ecuador, estas estadísticas son difíciles de determinar con precisión, debido a que hablamos de una actividad ilegal, sumergida e incluso naturalizada, sin embargo la TdP frecuentemente está vinculada al narcotráfico, al tráfico de armas, y al lavado de activos generando cuantiosas ganancias²⁰³.

Según el Banco Mundial, el número de trabajadores inmigrantes internacionales en todo el mundo ha aumentado rápidamente en las últimas décadas. Se estima una cifra de 215 millones en 2010, en comparación con 191 millones en 2005. Según la OIM, la mayoría de los países del mundo carece de la capacidad para manejar eficazmente la movilidad internacional. Los mayores flujos y el crecimiento drástico de una industria de reclutamiento orientada al lucro que opera en distintos países significan que las personas que se trasladan son vulnerables a una amplia gama de abusos, incluso situaciones de trabajo forzoso y la TdP con fines de explotación sexual. Por ello, la TdP es considerada la tercera fuente de ingresos de delincuencia, solo superada por el narcotráfico y el tráfico de armas entre las fronteras del mundo²⁰⁴. “El tráfico de estupefacientes, el tráfico de armas y la trata de personas, son los negocios criminales más grandes y rentables del mundo”²⁰⁵. Todos estos generan ingresos por miles de millones de dólares en ganancias netas. Sin embargo, resulta complicado estimar la ganancia de los tratantes.

A pesar de ello, la GIZ, en un estudio realizado en el año 2011, ha determinado que una víctima de explotación sexual gana un promedio de \$8 a \$10 en la Frontera Norte (Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Ibarra). Si la mujer es “contratada”, ella percibe un porcentaje que oscila entre el 5% y el 10% de los ingresos que genera, llegando a ganar entre \$250 y \$1 000 dólares al mes. Si esta mujer desea aumentar sus ingresos mensuales, debe consumir alcohol con los clientes, para fomentar el consumo, y reciben en promedio de \$0,05 a \$0,10 centavos por tapa de cerveza, por lo que si realmente desean un incremento sensible a su “salario”, deben ingerir cantidades exorbitantes de alcohol cada día. Si se trata de una mujer que fue “llevada” o reclutada por las redes, la ganancia se distribuye con el dueño de la mujer, que es finalmente quien determina cuánto recibirá la mujer en cuestión, si es que esto llega a suceder. Si se determina un cálculo de ganancias diarias, donde se puede atender de 14 a 50 clientes aproximadamente. Por 4 110 mujeres al día en toda la Frontera Norte, el ingreso por servicios sería por un mínimo de \$590.000 dólares.

²⁰²CARPA, S.: Child Trafficking: International Instrument to Protect the Most Vulnerable Victims, Family Court Review, Vol 44, N22 de julio del 2006.

²⁰³FREDETTE, K.: Revising the UN Protocol in Human Trafficking: Striking Balances for More Effective Legislation”, Cardozo Journal of International and Comparative Law, Vol. 17:101. March 6, 2009. P. 105

²⁰⁴Departamento de Estado de los EEUU, Informe de Trata, 2010.

²⁰⁵NACIONES UNIDAS. OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Manual de Procedimiento Penal y Protección Integral”, 2006.

En el caso de trata con fines de explotación laboral, con fines de reclutamiento para conflictos armados o fines delictuosos, es difícil poder hacer una proyección.

C. CORRUPCIÓN Y TRATA DE PERSONAS

La corrupción le permite tener poder a las redes de trata. Al visibilizar y ocuparse en extinguir la relación directa entre trata de personas y corrupción, se pretende eliminar esta última como factor contribuyente a la TdP. Además, el Marco Internacional marca como pauta la aprobación de medidas legislativas, administrativas o de otro tipo que permitan prevenir, investigar y enjuiciar la corrupción de forma efectiva en el caso de la TdP. Por lo que, algunas medidas que se han recomendado y/o sugerido han sido²⁰⁶:

- Ratificar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,
- Contemplar un delito específico de corrupción relacionada con la TdP o bien la corrupción se puede considerar una circunstancia agravante en las causas por trata de personas y,
- Velar por la eficacia de las medidas contra la corrupción relacionada con la TdP.

Los indicadores operacionales que se han elegido para visibilizar la relación entre trata de personas y corrupción a nivel nacional, han sido los siguientes:

- Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- El delito de la corrupción está tipificado de conformidad con la Convención contra la Corrupción y, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
- Número de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias por corrupción, relacionada con la trata de personas;
- Capacitación en la lucha contra la corrupción y la trata de personas a funcionarios.

Desarrollo

1) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada

La “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” fue suscrita por el Ecuador en la ciudad de Mérida, Yucatán, Estados Unidos Mexicanos,

²⁰⁶Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

en la Conferencia Política de Alto Nivel de las Naciones Unidas, realizada del 9 al 11 de diciembre del 2003, y fue ratificada mediante el Decreto Ejecutivo No. 340, publicado en Registro Oficial 76 de 5 de Agosto de 2005.

Ecuador también es suscriptor de la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, suscrito en Caracas el 29 de marzo de 1996 y ratificado mediante la Resolución Legislativa No. 000, publicada en Registro Oficial 70 de 22 de Mayo de 1997.

Por ende, Ecuador tiene un amplio espectro de obligaciones internacionales de lucha contra la corrupción.

2) El delito de la corrupción está tipificado de conformidad con la Convención contra la Corrupción y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se dio solo un mes después de haberse aprobado la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El anterior Secretario de las Naciones Unidas manifestó que²⁰⁷:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

El Informe del Departamento de Estado de EEUU ha determinado serios cuestionamientos en relación a la corrupción, y cuestionamientos corroborados por las ONGs locales:

...los policías locales eran socios en los prostíbulos que empleaban a mujeres y niñas con documentación falsa y que los funcionarios del Registro Civil emitieron documentos de identidad falsos para los niños. Las víctimas declararon que los dueños de los burdeles fueron alertados por la policía sobre las redadas inminentes y, en algunos casos, las víctimas se vieron obligadas a participar en actos sexuales con los policías como remuneración por la protección policial del burdel. A pesar de estos continuos informes de corrupción relacionada con la trata, no hubo investigaciones, enjuiciamientos ni condenas de funcionarios cómplices el año pasado.

Por ello, las finalidades de la Convención es buscar la promoción y el fortalecimiento para la prevención y el combate eficiente de la corrupción; la promoción, facilitación y apoyo a la cooperación internacional en la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y la promoción de la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

²⁰⁷Kofi A. Annan. Ex. Secretario General de las Naciones Unidas. Ver en Prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.-Resolución 58/4 de la Asamblea General, 31 de octubre de 2003.

A nivel nacional, las principales normas que abarcan el tema de corrupción son diversas:

- El Art. 227 de la Constitución establece que la función pública se rige por el principio de transparencia²⁰⁸, y su Art. 233 determina que “...ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente ...”
- Los artículos enumerados siguientes al 296 del Código Penal²⁰⁹ tipifican el enriquecimiento ilícito como “el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, que no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos”. Este tipo deja de lado el enriquecimiento ilícito en el caso privado.
- La Ley Orgánica del Servicio Público establece las obligaciones y responsabilidades de los funcionarios públicos,
- El Art. 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado estipula el mecanismo de control estatal interno²¹⁰.
- El Art. 6 numeral 5, de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social²¹¹, que establece entre la competencia del consejo de luchar contra la corrupción de los funcionarios públicos.
- El Art. 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública²¹², que establece el carácter confidencial de toda información salvo las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos humanos, como la TdP.

²⁰⁸Art. 228 CP.- El ingreso al servicio público, así como el ascenso y la promoción en la carrera administrativa, se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

²⁰⁹Art. Innumerado 296 CP.- Constituye enriquecimiento ilícito el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, que no sea el resultado de sus ingresos legalmente percibidos.

Nota: Artículo incorporado por el Art. 2 de la Ley No. 6, publicada en Registro Oficial Suplemento 260 de 29 de Agosto de 1985.

²¹⁰Art. 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General: El control interno constituye un proceso aplicado por la máxima autoridad, la dirección y el personal de cada institución que proporciona seguridad razonable de que se protegen los recursos públicos y se alcanzan los objetivos institucionales. Constituyen elementos del control interno: el entorno de control, la organización, la idoneidad del personal, el cumplimiento de los objetivos institucionales, los riesgos institucionales en el logro de tales objetivos y las medidas adoptadas para afrontarlos, el sistema de información, el cumplimiento de las normas jurídicas y técnicas; y, la corrección oportuna de las deficiencias de control. El control interno será responsabilidad de cada institución del Estado, y tendrá como finalidad primordial crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado

²¹¹Art. 6 numeral 5, de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.- De la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas

Art. 6.- Atribuciones en la promoción de la participación.- Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la promoción de la participación ciudadana le corresponde:

5. Promover la formación en ciudadanía, derechos humanos, transparencia, participación ciudadana y combate a la corrupción en los funcionarios de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

²¹²Art. 6. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.- Información Confidencial.- Se considera información confidencial aquella información pública personal, que no está sujeta al principio de publicidad y comprende aquella derivada de sus derechos personalísimos y fundamentales, especialmente aquellos señalados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de la República.

El uso ilegal que se haga de la información personal o su divulgación, dará lugar a las acciones legales pertinentes. No podrá invocarse reserva, cuando se trate de investigaciones que realicen las autoridades públicas competentes, sobre violaciones a derechos de las personas que se encuentren establecidos en la Constitución Política de la República, en las declaraciones, pactos, convenios, instrumentos internacionales y el ordenamiento jurídico interno. Se exceptiona el procedimiento establecido en las indagaciones previas.

Adicionalmente, se puede establecer convenios mutuos bajo el artículo VI.2 de la Convención Interamericana contra la Corrupción²¹³ para que operen los mecanismos establecidos de prevención y persecución de los delitos²¹⁴. En este sentido, los Estados podrían consentir en establecer como un acto de corrupción, al amparo de esta Convención, la TdP. Ecuador no ha establecido formalmente acuerdos de lucha contra la corrupción que incluyan la TdP. Por otro lado, su implementación pone al descubierto las delicadas relaciones diplomáticas entre los Estados. Al momento de la redacción de este informe, Ecuador estaba generando acuerdos de entendimiento diplomático binacional con Colombia y Perú, donde la corrupción y la extradición son temas por negociarse, además de un capítulo de inteligencia policial y trata de personas. Finalmente, existen acuerdos de estatutos migratorios con Perú y Venezuela.

Los testimonios de las víctimas de explotación sexual dan cuenta de que los propietarios de los centros de diversión son alertados previamente que se llevarán a cabo operativos policiales, de tal forma que las mujeres extranjeras o adolescentes son reemplazadas por ecuatorianas y mayores de edad respectivamente, o en su algunos casos son escondidas en lugares preparados para este fin. Estas advertencias son retribuidas mediante el sistema de “cortesías”, por el cual las mujeres están obligadas a tener contactos sexuales, sin retribución económica, con oficiales de Policías²¹⁵. En otro de los casos estudiados, los testimonios de las víctimas de trata con fines de explotación sexual son coincidentes en afirmar que el conductor del vehículo que las trasladó desde Colombia a Ecuador, era un miembro de la Policía de Migración²¹⁶. Asimismo, hay testimonios de víctimas menores de edad que indican que pasaron de Tulcán a Ipiales, acompañados de los tratantes, sin que se les pidiera ningún tipo de documentación²¹⁷.

Otro hecho que se pone en evidencia, es la falsificación de documentos de identificación, como un mecanismo al que recurren los explotadores para evadir responsabilidades. Encontramos en los procesos revisados, casos de mujeres desde los doce hasta los diecisiete años, que contaban con cédulas de ciudadanía de mayores de edad²¹⁸, para lo cual debió haberse requerido la participación de funcionarios de las oficinas del Registro Civil. Además, existen casos en que todas las víctimas han obtenido un carnet de solicitante de refugio o visas de refugiados, percatándose las oficinas de frontera de ACNUR que en el proceso de solicitud frente a las oficinas de la Dirección de Refugio existen tramitadores que parecen ser sus presuntos tratantes²¹⁹.

La adulteración de documentos se extiende también a los carnets de exámenes profilácticos que otorgan las oficinas del Ministerio de Salud. Este hecho ha sido denunciado en reiteradas ocasiones y desde hace casi una década por organizaciones no gubernamentales que han realizado investigaciones sobre esta problemática²²⁰, irregularidades que persisten sin que se hayan tomado aún medidas efectivas para erradicarlas. La normativa que permitía

²¹³ Asamblea General de la OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción, 29-mar-1996.

²¹⁴ Ibid., Art. VI.2.

²¹⁵ Causa Penal No. 2698-08, del Juzgado Décimo Octavo de lo Penal de Pichincha (Explotación sexual).

²¹⁶ Causa Penal No. 604-09, del Juzgado Cuarto de lo Penal de Imbabura (Explotación sexual).

²¹⁷ Causa Penal No. 1166-08 del Juzgado Décimo Segundo de lo Penal de Pichincha (Explotación laboral).

²¹⁸ Causa Penal No. 012-08 del Tribunal Primero de lo Penal de El Oro (Explotación sexual); Causa Penal No. 100-09, del Juzgado de Garantías Penales de El Oro (Explotación sexual); Causa Penal 30-07 del Tercer Tribunal Penal de Pichincha (Explotación sexual).

²¹⁹ Defensoría del Pueblo, “Informe de Trata de Personas”, Quito: 2010.

²²⁰ Colectivo PRODH, Con las Alas Rotas: Una visión sobre el “trabajo sexual” y la explotación infantil y adolescente en la ciudad de Quito, Quito, 2001; Taller de Comunicación Mujer, La Industria del Sexo Local: cultural, marginalidad y dinero, Quito, 2001; OIT IPEC Línea Base: Dimensión, naturaleza y explotación sexual de niñas y adolescentes en el Ecuador, Quito, 2002.

el funcionamiento de casas de tolerancia que cumplieran con los requisitos legales (antiguo Código de la Salud) ha sido ya derogada, como se explicó anteriormente.

3) Número de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias por corrupción, relacionados con la trata de personas

En el transcurso de la investigación, no se ha registrado ningún caso de procesamiento por corrupción relacionado con el delito de la TdP contra algún funcionario público. A lo largo de la presente investigación, se ha podido recoger, mediante las entrevistas y los expedientes judiciales estudiados, que expresamente se señala a la corrupción como un factor que se produce diariamente sin que se le preste la debida atención.

Llama la atención que en el 2007, en la provincia de Sucumbíos, en Nueva Loja, la Intendente de Policía, Irene Guerron, fue asesinada por sicarios y según el análisis de la DINAPEN, por los mismos dueños de los prostíbulos, ya que la Intendente había impulsado una serie de operativos para controlar los ilícitos existentes en la industria del sexo:

El colombiano Miguel Vélez fue presentado como presunto autor de los disparos. Por declaraciones del detenido, recibió 400 dólares para matar a la funcionaria. El autor intelectual del crimen sería Walter Hurtado, alias, El Chullo, dueño del night club Imperio, quien está prófugo de la justicia²²¹.

Por ello, el Manual para la lucha contra la Trata de Personas de la UNODC (2009) señala expresamente que los funcionarios corruptos desempeñan un papel importante en la TdP. En el Plan, no está incluida la Secretaría de Transparencia²²², que tiene el mandato de investigar y denunciar los casos de corrupción.

4) Capacitación en la lucha contra la corrupción y la trata de personas a funcionarios

A nivel internacional, es recién en los últimos años en donde se viene trabajando y por tanto, reconociendo el nexo que existe entre la TdP y el delito de corrupción. Por lo que se están empezando a convocar, por iniciativa de las Naciones Unidas, cada vez más seminarios, talleres y charlas que enfoquen el referido vínculo. Sin embargo, las capacitaciones impartidas no han incluido temas de corrupción relacionados a los casos de trata.

²²¹El Universo, 3 de julio del 2007.

²²²Decreto 1511 del 29 de diciembre del 2008.

DETALLE DE CAPACITACIÓN, EN LAS ÁREAS DE INTERÉS DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, AÑOS 2007, 2008 Y ENERO A JUNIO 2009

TEMA GENÉRICO Y DENOMINACIÓN DEL EVENTO	AÑO 2007		AÑO 2008		AÑO 2009	
	Cantidad de eventos	Número de Participantes	Cantidad de eventos	Número de Participantes	Cantidad de eventos	Número de Participantes
LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO						
La nueva Administración Pública	7	201	8	229		
La nueva Institucionalidad del Estado Ecuatoriano					1	35
SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN						
Contratación Pública	27	761	8	243		
Sistema de Contratación Pública					8	449
RESPONSABILIDADES						
Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y Responsabilidades	8	233	4	141		
Responsabilidades y Memorando De Antecedentes	3	76	4	100	3	192
GESTIÓN PÚBLICA Y CONTROL SOCIAL						
Control de Gestión de la Administración Pública	19	2144	31	1251		
Gestión Pública y Control Social					10	512
DERECHO ADMINISTRATIVO						
Derecho Administrativo	1	50			2	54
COORDINACIÓN DE ACCIONES DE CONTROL ENTRE LA FISCALÍA Y LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO						

La planificación de la nueva Agenda contra la TdP no incluye un proyecto de capacitación sobre corrupción y trata.

D. LAVADO DE ACTIVOS, INCAUTACIÓN Y PÉRDIDA DE DOMINIO

El objetivo de análisis del referido indicador, según Marco de Acción, busca que tanto tratantes y explotadores incluyendo a personas naturales y a personas jurídicas sean desprovistas del producto del delito y se les impida financiar otros delitos o blanquear el producto del delito. Por otro lado, las medidas que este documento recomienda son establecer procedimientos para asegurar el decomiso o la incautación efectiva de bienes o del producto del delito; la de recurrir a la cooperación internacional para el decomiso de bienes; y la de asegurar la existencia de procedimientos que permitan utilizar el producto del delito o los bienes decomisados a los traficantes y/o explotadores para indemnizar a las víctimas del delito o devolverlos a sus propietarios legítimos.

Los indicadores operacionales que se han tomado en cuenta han sido los siguientes:

- Legislación nacional adecuada de Lavado de Activos, incautación y Pérdida de Dominio;
- Número de procesos de lavado de activos por el delito de trata de personas;
- Número de procesos de pérdida de dominio por el delito de trata de personas.

Desarrollo:

1) Legislación nacional adecuada de Lavado de Activos

En el ámbito nacional, el lavado de activos se regula en el marco de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas²²³, donde recientemente se insertó una Ley especial para Reprimir el Lavado de Activos²²⁴, cuyo fin primordial es perseguir los bienes mal habidos por los delitos de tráfico de drogas. La incautación mencionada no explica el destino de dichos bienes, debiendo ser tomada en cuenta la reparación de la víctima y el proyecto de vida a desarrollarse; tal y como lo señala, la sentencia Loayza Tamayo vs. Perú, dada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, esta ley no incluye la incautación de los bienes que provengan del usufructo de la TdP.

2) Número de procesos de lavado de activos por el delito de trata de personas

Según la información disponible, hasta el momento, ni la Fiscalía ni el CONSEP han manejado un caso de lavado vinculado con la TdP.

3.3. Eje de Protección

Las víctimas de la TdP requieren de una protección no solo eficaz y adecuada, sino además oportuna. Muchas de ellas, sobretodo en un contexto de trata interna, no son identificadas, por lo que se complica y dificulta su protección. “La identificación de las personas objeto de trata es un requisito imprescindible para que puedan acceder a los servicios de asistencia y protección”²²⁵. Además, la edad, el sexo, y las necesidades especiales de la víctima, entre otros factores, deberían tomarse en consideración por parte de las entidades mencionadas. Este es un aspecto positivo en la legislación, no obstante, y como se verá mas adelante, no se cumplen con eficiencia.

²²³ Artículo publicada en Registro Oficial Suplemento 352 de 30 de Diciembre del 2010.

²²⁴ L. 2005-12. RO 127: 18-oct-2005.

²²⁵ Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas. Op. Cit.

Entre las acciones planificadas por la Agenda para el 2013 están :

EJE DE PROTECCIÓN INTEGRAL, REPARACIÓN - RESTITUCIÓN DE DERECHOS				
Objetivo 5: Garantizar la asistencia, protección integral, restitución de derechos y reintegración social y económica de las víctimas de Trata y sus familias, a través de programas especializados y personalizados, con enfoque de derechos humanos, presupuestos estables, permanentes y oportunos.				
Líneas de acción	Meta	Indicador de Resultado	Entidad Responsable	Grupo Meta
Elaboración, validación y socialización de directrices de identificación de víctimas de Trata interna e internacional en todos sus fines	Contar con directrices claras y unificadas a nivel nacional para identificar a víctimas de Trata	Un documento publicado y socializado con directrices para identificación a víctimas de Trata	FMJDHC, con apoyo de organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema	Operadores de Justicia y profesionales públicos y privados que dan atención directa a víctimas de Trata
Elaboración, validación y socialización de metodologías, rutas y protocolos de atención, tomando en cuenta las necesidades de los grupos atendidos (adultos/as y personas menores de edad) y las diversas modalidades de Trata	Contar con metodologías, rutas y protocolos de atención validados y socializados	Un documento con metodología, rutas y protocolos para víctimas de Trata, validado y socializado	MJDHC, MIES-INFA, organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema	Profesionales públicos y privados que dan atención directa a víctimas de Trata, en modalidad ambulatoria o residencial
Fortalecimiento a las casas de protección para víctimas de Trata con fines de explotación sexual, existentes en Quito y Machala	Mejorar la capacidad de respuesta y ampliar la cobertura de las dos casas	Metodologías especializadas, evaluadas y ajustadas, número de víctimas atendidas	MIES-INFA, MJDHC, Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema	Adolescentes mujeres víctimas de Trata de personas con fines de explotación sexual
Fortalecimiento a la casa de protección de sierra centro para víctimas de Trata con fines de mendicidad, explotación laboral y servidumbre	Contar con una metodología especializada, que permita brindar protección integral	Una casa de protección funcionando con metodologías, rutas y protocolos de atención especializados	MIES, MJDHC, Gobiernos Autónomos Descentraliz., organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema	Víctimas de Trata de personas con fines de mendicidad, explotación laboral y servidumbre

Desarrollo y fortalecimiento de programas de atención especializada a víctimas de Trata adultas, de acuerdo a los diferentes fines del delito	Mejorar la capacidad de respuesta y brindar atención especializada para víctimas adultas de Trata, en diferentes provincias del país	Programas de atención especializados funcionando; número de víctimas atendidas	MIES, MJDHC, Organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema	Víctimas adultas de Trata interna e internacional con diferentes fines.
Desarrollo y fortalecimiento de un programa de atención especializada a víctimas de Trata ecuatorianas en el exterior	Mejorar la capacidad de respuesta para víctimas ecuatorianas de Trata internacional	Un programa de atención especializada en víctimas de Trata de personas en el exterior en funcionamiento, número de víctimas atendidas	Min. Relaciones Exteriores, SENAMI, MIES, MJDHC	Víctimas ecuatorianas de Trata fuera del país
Apoyo para iniciativas de reinserción laboral para víctimas de Trata en sus diferentes fines, y sus familias	Mejorar las condiciones de vida de al menos un 40% de las víctimas	Número de víctimas reinsercidas laboralmente	MIES, Min. Relaciones Laborales, SECAP, sector privado, MJDHC	Víctimas de Trata de personas y sus familias

Los indicadores que se han explorado en este eje en particular han sido:

- Alojamiento,
- Asistencia Integral (médica, psicológica y social),
- Seguridad Física de las Víctimas y Testigos, y,
- Posibilidad de Indemnización.

Actividades desarrolladas en el eje de protección

1. Desde el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

El tema que más se ha trabajado en este eje tiene relación a la protección de niños, niñas y adolescentes. Por ello, el mayor esfuerzo ha sido fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y conceptualizar el Programa de Protección Especial (PPE), bajo los estándares del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia.

En relación con el Plan de Trata, tenemos una estrategia de bajarlo a lo local y de territorializarlo, tomando en cuenta que quien define, exige y vigila la política pública a nivel cantonal son los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. Por lo tanto, la estrategia para territorializar el Plan Nacional de Trata es a través y con los CCNA. Significa que ellos conozcan,

puedan manejar el Plan y puedan exigir a quienes son responsables de su cumplimiento. Por otro lado, como Consejo mismo, la cuestión de la trata es una vulneración de derechos. Significa que la intervención es integral, interdisciplinaria y multidimensional, por lo tanto, siempre se buscan acciones que se puedan desarrollar con otras instituciones. Primero, los protocolos de atención contra la trata que tienen que ver con las rutas de atención especializada.

Tenemos 2 grandes proyectos, uno que va a empezar con Save The Children, que nos aporta dos millones de euros, el Plan contra la Violencia de Género, entiendo que, para el Consejo, la trata y la explotación sexual es una forma de violencia. ¹²⁶

2. Avances del proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de las Instancias Gubernamentales y de la Sociedad Civil para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con Especial Incidencia en Trata y Tráfico de Niñas, Niños y Adolescentes, y otras iniciativas

Este proyecto que se encuentra en etapa de implantación, tiene como objetivo de desarrollo el “Fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables del estado para la protección y restitución de derechos vulnerados por violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el Ecuador” con una expectativa de abordar el tema general del “buen trato” y el específico de “la trata”.

El proyecto de carácter nacional tiene tanto un enfoque del Plan contra la Violencia de Género como del Plan para el Combate a la Trata de Personas, y, al mismo tiempo fortalecerá la función rectora de los consejos de la niñez y adolescencia y el fortalecimiento del SNDPINA en los cantones.

3. Acciones del Plan Nacional de erradicación de los delitos sexuales en el Sistema Educativo y la Agenda Ético Política

Se consolidó entre el ME, el MIES y el INFA, el Plan de Erradicación de Delitos Sexuales en el Sistema Educativo y la Agenda Ético-Política²²⁷: “La equidad desde el Principio de la Vida”. En este marco, el Ministerio de Educación elaboró el Acuerdo Ministerial 482 sobre acceso al sistema educativo para víctimas de trata (no utilizado en ningún caso hasta la actualidad), y contaba con la formulación del Plan de Erradicación de la Violencia de Género en el Ámbito Educativo (PRONESA), en proceso de reestructuración.

En esta agenda Ético- Política, el MIES-INFA se ha comprometido a la implementación de proyectos que coadyuvan a la protección de las víctimas de trata con diferentes fines. Según el informe de rendición de cuentas publicado por el CNNA, los avances en estos proyectos alcanzados por el

²²⁶Entrevista Lorena Dávalos, Presidenta CNNA.

²²⁷Sus objetivos son:

1. La activación de la Campaña contra la violencia para capacitar a los padres y madres de familia de los programas de desarrollo infantil (ORI, FODI, DAINA) y a las y los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano en las consecuencias del maltrato.
2. Erradicación de la Mendicidad Infantil en el Corredor Andino.
3. Atención a la problemática de Pandillas juveniles.
4. Protección de niñas, Niños y Adolescentes víctimas y en riesgo de explotación sexual comercial.
5. Promoción del control social para denunciar casos de maltrato a niños, niñas y adolescentes.

MIES-INFA en el marco de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia “Juntos por la equidad desde el principio de la Vida”, han sido los que siguen.

En el objetivo 4 de la agenda, se establece que “ningún niño, niña o adolescente debe ser maltratado”. Para ello, coordinando acciones con los Planes relativos a la Erradicación de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo, Plan de Acción para la Protección Especial, Plan contra la Trata y Plan para Erradicar la Explotación Sexual en Actividades Turísticas, se ha implementado:

- Respecto a la campaña contra la violencia.- Se han activado localmente redes contra la violencia y el maltrato infantil y se ha brindado protección emergente coordinando con las juntas cantonales de protección de Derechos y los demás organismos del Sistema. Se han invertido US\$ 700 000 para la conformación de 40 Juntas y para el fortalecimiento de las 18 ya conformadas.
- Respecto a la erradicación de la mendicidad infantil en el Corredor Andino.- Se ha invertido US\$ 250 000 en la ejecución del proyecto “Erradicación de la Mendicidad Infantil” y US\$ 106 000 para erradicar la mendicidad en 4 sectores de Guayaquil. En el 2007, el proyecto se implementó en las provincias de Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Guayas, con una cobertura de 7 000 niñas, niños y adolescentes, los mismos que fueron atendidos en forma integral. La campaña permitió, en la Navidad, reducir en el 80% la incidencia de la mendicidad en calles y carreteras, y atender a más de 100 000 niñas, niños y adolescentes.
- Respecto al fortalecimiento de los centros de atención integral a niños, niñas y adolescentes, y mujeres víctimas de violencia.- Se ha suscrito convenios con cuatro instituciones para la atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar y de género en Cuenca, Quito y Guayaquil.
- Respecto al Proyecto de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes víctimas y en riesgo de explotación sexual y comercial.- El INFA ha implementado el proyecto de atención directa para las ciudades de Quito, Sucumbíos y Machala, el mismo que atiende a 250 adolescentes en riesgo de explotación sexual comercial infantil y a 80 víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.
- Respecto al compromiso de Promover el control social para denunciar casos de maltrato a niños, niñas y adolescentes.- Se fortalecen servicios de atención al maltrato y se cuenta con flujogramas de atención que permiten fortalecer las redes de servicios. El MIES ha promovido la conformación de Tres Comités de Vigilancia de delitos sexuales en: Cuenca, Tulcán y Carchi; Chimborazo tiene una Comisión de Coordinación Interinstitucional; y Cotopaxi está en proceso de conformación. En Rumiñahui, Chahuarpamba y Cuenca se inician procesos para la conformación de Defensoría Pública gratuita.

En el objetivo 5 establece que “ningún niño, niña o adolescente debe ejecutar trabajos prohibidos o peligrosos”, por lo que se han realizado las siguientes acciones:

- Firma del Convenio con el Ministerio de Trabajo que permitirá levantar la línea de base sobre niñas, niños y adolescentes que trabajan en basurales de las ciudades de más de 20 000 habitantes y el proyecto de atención en los basurales de las provincias de Manabí, Los Ríos y en el Cantón Huaquillas en El Oro.
- El INFA participa activamente en todas las provincias en el Sistema de inspecciones del trabajo infantil peligroso y nocivo, atendiéndose a 40 187 niñas, niños y adolescentes en riesgo de trabajar.
- Para su ejecución, el Ministerio contará también con los recursos del Convenio suscrito entre el CNNA y la ONG Save The Children.

4. Acciones desde el Instituto de la Niñez y la Familia - INFA y los Centros de Atención Integral

A mediados del 2008, se crea el INFA²²⁸ como organismo público, que entre sus funciones, tiene la responsabilidad de “ejecutar políticas de Protección especial”:

En el caso del INFA público se está definiendo un área de acción específica y además servicios a nivel territorial que atiendan a casos de víctimas de violencia. Se van a hacer unos Centros de Atención integral o centros de derechos, que además asumen la competencia porque esto está en el nuevo decreto del INFA de defender y garantizar el patrocinio de causas y de casos desde el nivel territorial. Se van a crear unos 70 centros que van a estar vinculados a la coordinación territorial desconcentrada del INFA y esto implicará, por ejemplo, que tengan trabajadores sociales y psicólogos, que prevengan y restituyan derechos²²⁹.

Desde el 2007, se ha puesto un énfasis especial al tema de la Protección Especial, así asume bajo este tema todos tipos de vulneraciones de derechos, entre los cuales se encuentra la trata con fines de mendicidad y explotación sexual comercial y la construcción metodológica para las intervenciones específicas. Desde el 2008, la institución se “propone trabajar desde un enfoque de integralidad que aleje el fraccionamiento de las intervenciones, a través de Centros de Atención integral a la Niñez y Adolescencia”.²³⁰

Existe ya un Protocolo de Atención Integral a Niños, Niñas y Sus Familias elaborado por el CNNA y se espera que este sea aprovechado. En lo que al tema de trata con fines de explotación se refiere, en el proceso de construcción de las metodologías del PPE, se prevé probar dichas metodologías en proyectos pilotos.²³¹

²²⁸El decreto de creación es el No. 1170 del 24 de junio de 2008, por el cual “en nombre del Estado aplica y ejecuta los planes, normas y medidas que imparta el Gobierno” y se les asignan “todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, a cargo del programa de Operación Rescate Infantil – ORI, Fondo de Desarrollo Infantil, FODI y Dirección de Atención integral a la Niñez y Adolescencia – AINA.

²²⁹Entrevista a Lorena Chávez. Asesora del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

²³⁰INFA. El desafío del cambio. Informe institucional 2007, pág. 40.

²³¹Entrevista a Ricardo Moreno, consultor del BID para el diseño del Programa de Protección Especial, Agosto 2008. Para cuando este informe se presente, probablemente habrá concluido la Consultoría y las competencias del INFA

5. El avance del Proyecto Desarrollo de una capacidad de respuesta institucional y comunitaria para la protección de las niñas, niños y adolescentes, víctimas y en riesgo de trata y explotación sexual comercial infantil en Pichincha, El Oro, Sucumbíos

El financiamiento, ejecución y sostenibilidad del proyecto es fruto del compromiso adquirido por el INFA-MIES con otras 18 organizaciones en la Carta compromiso para el apoyo de respuestas institucionales en el marco del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y recoge la experiencia de los Programas de Acción que fueron ejecutados entre el 2005-2007 en Pichincha y El Oro con la asistencia técnica y financiera de la OIT/IPEC.

Desde el 2005 al 2007, amparados por el nuevo marco normativo, se organiza una primera experiencia de respuesta al problema, por parte de fundaciones como Quimera y Nuestros Jóvenes, en las provincias de El Oro y Pichincha, respectivamente. Los programas de acción que se desarrollan con recursos de la OIT/IPEC, llegan efectivamente a más de 900 NNA víctimas o en riesgo de ESCNNA con un novedoso modelo de articulación de los esfuerzos locales de las Fiscales de delitos sexuales y trata, las responsables del programa de protección a víctimas y testigos, la policía especializada en trata de la DINAPEN y los equipos de profesionales capacitados de ambas organizaciones. Con el apoyo de otras organizaciones locales, se ejecutan agendas de incidencia política, operativos de rescate, veedurías ciudadanas a los procesos legales seguidos a los explotadores, lográndose por primera vez sentencias ejecutoriadas en dichas provincias.²³²

Para el financiamiento del proyecto, se suscriben convenios con las UTD del INFA, la OIM y PRONINHO-Fundación Telefónica y son responsables de su ejecución en El Oro, Pichincha y Sucumbíos, las fundaciones Quimera y Nuestros Jóvenes, Catholic Relief Service-CRS y el Departamento de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana-CEE a través de la Iglesia de Sucumbíos. La especialidad del proyecto en protección especial a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, vuelve necesario un zoom in en su estructura, su desarrollo, sus logros y las lecciones aprendidas.

El MIES ha tratado de fortalecer la capacidad institucional en Pichincha, con el financiamiento de la Casa de Acogimiento que funciona desde el 2001 y desde el 2010, y en la cual se han recibido víctimas de trata y explotación sexual comercial.

En Sucumbíos, el Hogar Infantil inicia el acogimiento de adolescentes víctimas de trata y de explotación sexual infantil, las mismas que, en vista de que aún no se ha adecuado el espacio, son acogidas en forma temporal para luego ser derivadas a la ciudad de Quito. En esta provincia, el proyecto se desarrolla articuladamente con la Red de Protección Integral y su mesa especializada.

en este aspecto de la protección especial para este tipo de delitos habrán sido ya delimitadas por la mesa especializada. Según Manuel Martínez “En este nuevo marco, hay que ir construyendo y tenemos 6 meses de transición hasta diciembre para que este INFA nazca de la mejor manera posible”. El INFA y el CNNA acordaron que las metodologías de atención en trata con fines de explotación sexual o laboral sean elaborados por el CNNA, por lo que el Proyecto de elaboración del PPE excluyó este tema en el proceso de diseño metodológico. Y el MIES-INFA pondría dinero para probar las metodologías en proyectos pilotos, incluyendo la trata. Pero, según el consultor, aún no se ha incorporado dichas metodologías.

²³²Entrevista a Verónica Supliguicha, Coordinadora Local del Proyecto en Pichincha.

Desde diciembre del 2007, CRS-ISAMIS ejecuta el proyecto “Desarrollo de una capacidad de respuesta institucional y comunitaria para la protección de las niñas, niños y adolescentes, víctimas y en riesgo de trata y explotación sexual comercial infantil en Sucumbíos, 2007-2008”. El proyecto ha logrado involucrar al ente rector, en la construcción y operación de casas de acogida para la protección de las víctimas rescatadas por las instituciones de investigación y sanción del Estado. Es así como, con recursos del INFA, está en proceso la adecuación, en el Hogar Infantil de un espacio donde las víctimas rescatadas podrán recibir los servicios básicos: de alimentación, vestuario y recreación- y los especializados: de atención psicológica, legal médica y social, educación y acompañamiento para su reinserción. Actualmente, el Hogar Infantil atiende a niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad: crisis, amenaza, maltrato o abuso sexual, privación de su medio familiar, -por ejemplo hijos/as de personas privadas de la libertad, de personas emigrantes, refugiadas o desplazadas, etc. ISAMIS y su Hogar Infantil son miembros de la Red de Protección Integral—RPI y de la Mesa especializada en trata y ESCI de Sucumbíos. El proyecto se inserta en el Plan de acción de la RPI y recibe de esta todo el apoyo.²³³

En El Oro, desde el 2008, se aprueba el Proyecto: “Adecuación e Instalación de Casa de Protección Integral y Acogimiento Temporal para Adolescentes Mujeres Víctimas de Violencia Sexual, Explotación Sexual y Trata en Machala, Provincia de El Oro”, ejecutado por la Dirección de Inclusión Económica y Social, MIES-El Oro en convenio con la Red Interinstitucional contra la Trata y la Explotación Sexual Comercial Infantil y la Fundación Quimera.

Frente a la necesidad sentida de contar con un lugar apropiado para la protección a las víctimas de trata y explotación sexual, donde estas puedan recibir atención integral especializada con enfoque de derechos y donde se les garantice las condiciones necesarias para una reinserción exitosa, la Red Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de El Oro, ha impulsado la iniciativa de instalar una casa de acogida a víctimas. Para concretar la mencionada iniciativa, el 11 de marzo del 2008, el Consejo Nacional de Estupefacientes y Psicotrópicos (CONSEP) entregó a favor del Ministerio de Inclusión Económica y Social de El Oro (MIES), un inmueble consistente en un lote de terreno con dos galpones y una casa de vivienda. Hasta el momento, se ha rescatado y atendido a 11 adolescentes, víctimas de trata con fines de explotación sexual y se ha prevenido que 91 niños, niñas y adolescentes sean captados por explotadores, al reducir sus condiciones de vulnerabilidad y reinsertarlos o mantenerlos en el Sistema educativo. Gracias a la acción del proyecto, las familias y las comunidades de origen de las víctimas rescatadas, se han comprometido a apoyar al equipo profesional. Para reducir sus niveles de exclusión social, la Fundación Quimera organiza talleres de formación y/o vocación profesional, cursos de inglés, bisutería, belleza, pastillaje. Además, motivan a las familias que deseen desarrollar micro empresas productivas. Se espera que, los ingresos adicionales que éstas generen, mejoren la economía familiar, fortalezcan su función protectora y ayuden a sus hijas/os en su esfuerzo por alcanzar las metas de sus proyectos de vida.²³⁴

²³³Tomado de REDVIDA, Boletín No.1 del proyecto que recoge los recorridos del proyecto “Desarrollo de una capacidad de respuesta institucional y comunitaria para la protección de las niñas, niños y adolescentes, víctimas de trata y explotación sexual comercial infantil 2007-2008”.

²³⁴Idem.

6. PRONIÑO-Fundación Telefónica y las becas orientadas a la población víctima atendida por el proyecto

Se establece un proyecto con Fundación Telefónica para generar becas a víctimas de la TdP, que según reza en la Carta de intención suscrita para la ejecución, financiamiento y sostenibilidad del proyecto:

OTECEL S.A. Telefónica Movistar con su Programa PRONIÑO, en su calidad de organización aliada aporta(rá) con becas estudiantiles para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo y que fueron víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial; debido a la complejidad de la reinserción de esta población y para asegurar el seguimiento de los niños, niñas y adolescentes beneficiados con las becas, se compromete a organizar el Programa de Familias Acogientes con la participación de su Red de Voluntarios.

En la actualidad, gracias al aporte de PRONIÑO, se han suscrito convenios entre las organizaciones ejecutoras de Sucumbíos y El Oro con Fundación Nuestros Jóvenes en Pichincha, para canalizar y viabilizar las becas a un total de 320 niñas y adolescentes, población en situación de alta vulnerabilidad por estar estrechamente allegada a la población víctima de explotación, según los criterios de vulnerabilidad del Sistema de Monitoreo del proyecto¹³⁵.

La característica de las becas de PRONIÑO es que se espera que la población se beneficie hasta concluir con la educación básica y secundaria.

7. Las Redes interinstitucionales y el proyecto

Estos esfuerzos de atención a adolescentes víctimas de tdp con fines de explotación se han llevado a cabo en Sucumbíos, El Oro y Pichincha, tratando de articular esfuerzos entre instituciones públicas, ONGs y empresa privada en la lucha contra la trata y la ESCNNA. Estas Redes Interinstitucionales son componentes fundamentales de las respuestas locales, donde los gobiernos locales no han tenido una participación activa. Es así como el efecto de sinergia resultado de la cooperación ha permitido que entre otras cosas, en Sucumbíos, la Red de Protección Integral—RPI y su mesa especializada, construya los protocolos para la atención, control, sanción y protección. En El Oro, el impulso que ha tenido la apertura por parte del MIES de una casa de acogida a víctimas es un logro de la Red Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil de El Oro. A su vez, en Pichincha, la Red cuenta con un Centro de Información, ayuda, derivación y denuncia de casos de trata y ESC de niños/as y adolescentes (CIADD).

¹³⁵Los criterios según el protocolo utilizado para identificar esta población en el proyecto, son:

1. Ha sufrido de algún tipo de abuso sexual.
2. Tiene parientes cercanos (hermanas, hermanos, padres, tías) en ESCI.
3. Ha sido víctima de violencia intrafamiliar.
4. Sus padres han migrado a España u otro país dejándola sola.
5. Viven en un cordón de riesgo (vive cerca de prostíbulos, bares, pertenece a pandillas).
6. Sufre de extrema pobreza.
7. Ya se le ha tentado (propuesta para ser explotada).
8. Es migrante, llega a Quito desde una población rural.

8. La casa de acogimiento para mujeres en condición de prostitución y trata de personas

No se identificaron casas para la población adulta o población masculina. La única que funciona es la que administran “Las Madres Adoratrices”, una congregación religiosa que se especializa en el tema de la prostitución, tráfico y trata de personas. Brindan servicios de acompañamiento y capacitación a las mujeres en situación de vulnerabilidad en sus procesos de humanización y a las víctimas, nuevas alternativas para ser personas, sujetas de derechos. Están en veinte países del mundo y en Ecuador tienen casas en Quito y en Guayaquil, también tienen el apoyo de la OIM para acoger y defender los derechos de las mujeres víctimas de trata.

9. Centros Integrales de Protección de derechos por parte del Plan contra la violencia de género

En cooperación con las Naciones Unidas, se decide el financiamiento de dos centros de restitución de derechos en Machala y Lago Agrio. Se estaban elaborando un proyecto de aproximadamente un millón de dólares para dos centros estatales de atención, con una mirada multisectorial, lo que significa que en el mismo espacio físico van a estar varios actores.

10. Acciones desde el Plan de Seguridad

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que es otro plan que tiene un eje grande de violencia, también iba a construir 32 centros de atención. También se busca crear un “Sistema Nacional de Registro”, desde el Plan de Seguridad, donde se anclaría un Observatorio Nacional sobre el tema de violencia.

11. El PVVT de la Fiscalía General del Estado

Por mandato constitucional, la Fiscalía dirige el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas Testigos y otros participantes en el proceso penal (PVVT), para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil. El Art. 198 de la Constitución expresa:

La Fiscalía General del Estado dirigirá el sistema nacional de protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal, para lo cual coordinará la obligatoria participación de las entidades públicas afines a los intereses y objetivos del sistema y articulará la participación de organizaciones de la sociedad civil. El sistema se regirá por los principios de accesibilidad, responsabilidad, complementariedad, oportunidad, eficacia y eficiencia.

El programa nació en el 2003 con una red de protección y la Unidad de Protección con la Policía Judicial, la cual incluye peritos de medicina legal, de trabajo social y de psicología para cubrir la denominada “ruta crítica de los casos de trata”. Se han firmado convenios para atender casos de víctimas de tdp con: Casa Buen Pastor, Fiscalía Fundación Pelletier, Albergue Santa Rita, Patronato San José, y Fundación Nuestros Jóvenes.

En el 2007, el trabajo es reconocido en el informe del Departamento de Estado Norteamericano que establece que el PVVT es una buena práctica:

En el eje de protección, se reconocen los esfuerzos del Programa de Protección a Víctimas y Testigos, a cargo del Ministerio Público que atendió a 27 víctimas de trata, en coordinación con organismos gubernamentales, ONG's a través de la provisión de servicios de protección policial, atención médica y psicológica y asistencia económica y laboral. Se destaca el establecimiento de una unidad policial de 36 miembros destinados a proporcionar mayor protección.

Sin embargo, los cuestionamientos al funcionamiento del PVVT son fuertes, y organizaciones del sector civil indiquen que su protección pueda causar la revictimización. Según el director del programa, la paralización de la ayuda es resultante de la forma como ha sido planeado el reglamento de protección a víctimas y testigos.

... tal como está el reglamento no podemos cumplir con los ofrecimientos a las víctimas. el reglamento dice que la ayuda a la persona víctima tiene que ser aprobada en cinco días por el Consejo Superior conformado por el Presidente de la Corte Nacional, Procurador del Estado, por el Fiscal General ... estas altas autoridades no pueden reunirse dos veces por semana para conocer todos estos temas de todo el país. Otro grave problema es que no hay ley y que solo se cuenta con un reglamento. Y el reglamento es ambiguo, actualmente hay un debate para saber si se puede o no proteger a alguien que está siendo imputado.

En el 2007, el Presidente de la República expide el Reglamento Sustitutivo del Programa de Protección y Asistencia a las víctimas y testigos en el proceso penal²³⁶, el mismo que buscaba resolver los problemas en las entregas de las ayudas, garantizar su agilidad, la integridad personal de los testigos, su comparecencia al juicio y la fidelidad de su testimonio. Este programa establece que:

a) Programa de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros participantes en el proceso penal: Comprende el conjunto de acciones realizadas por el Ministerio Público, en coordinación con organismos gubernamentales y no gubernamentales para otorgar protección integral y asistencia social a las víctimas, testigos y demás participantes en el proceso penal.

b) Testigo: Es la persona que ha presenciado o tiene conocimiento directo o indirecto sobre el cometimiento de un hecho delictivo, cuya versión fue dada en la indagación previa, en la instrucción fiscal, o rindió testimonio en

²³⁶Reglamento Sustitutivo del Programa de Protección y Asistencia a las víctimas y testigos, Decreto Ejecutivo 528, publicado en el RO 150 de 17 de agosto de 2007.

el juicio. Dentro de este concepto queda incluidos los coimputados en caso de criminalidad organizada, que brinden su colaboración para perseguir a las organizaciones delictivas. En caso de que estén privados de libertad, la protección que dará el Programa estará limitada a los parámetros establecidos en el Reglamento.

Análisis del eje de protección

A. ALOJAMIENTO

El alojamiento es una medida de protección recomendada en el Marco de Acción (2010), el cual consiste en: “ofrecer alojamiento seguro a las víctimas de la trata de personas en refugios (...) teniendo en consideración el género y la edad”. Los indicadores operacionales que se han explorado e investigado, en referencia al tema de albergues para víctimas de TdP, han sido los siguientes:

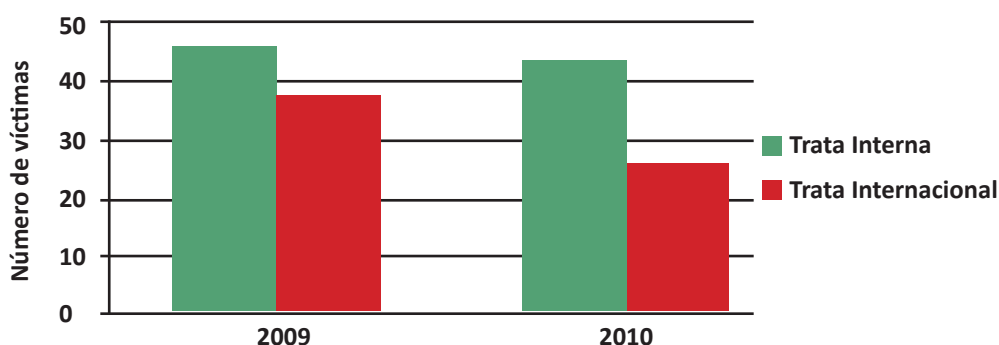
- Número de personas que han sido objeto de TdP, albergadas en refugios u otros alojamientos adecuados;
- Existencia de albergues, refugios, y/o casas de acogidas adecuadas a las necesidades de las víctimas de trata de personas.

Desarrollo:

1) Número de personas que han sido objeto de TdPs, albergadas en refugios u otros alojamientos adecuados

Las estadísticas presentadas en los diferentes estamentos públicos no han cuantificado el número de víctimas de TdP rescatadas. Sin embargo, a continuación se grafica las estadísticas de víctimas atendidas en la provincia de Pichincha por Fundación Nuestros Jóvenes, que atiende casos a nivel nacional con una de las dos casas de Acogida.

Trata Interna e Internacional: casos atendidos en Pichincha en 2009 y 2010



2) Existencia de albergues, refugios y/o casas de acogida adecuados/as a las necesidades de las víctimas de trata de personas

Como se señaló en el recuento de actividades existen dos casas especializadas de acogida: Fundación Nuestros Jóvenes en Pichincha, y Fundación Quimera en El Oro (actualmente Casa Linda de MIES INFA). Ambas están especializadas en la atención de adolescentes mujeres víctimas de explotación sexual, por lo que en la actualidad no se cuenta con casas de acogida para población masculina, población joven que no es menor de edad, ni población adulta. Finalmente, las prestaciones que brindaría el PVVT es limitada en cuanto a recursos, y destinada únicamente para las víctimas que voluntariamente acepten formar parte del proceso judicial, lo que puede causar la revictimización.

B. ASISTENCIA INTEGRAL (MÉDICA, PSICOLÓGICA, LEGAL)

La creación de servicios de apoyo u organizaciones especializadas o centros especializados equipados para responder a las necesidades de las víctimas de la trata de personas es una medida importante que recomienda el referido Plan de Acción (2010). Existen, entre las acciones del MIES, el desarrollo de los “Centros de Protección de Derechos”, y por parte del CNNA están los Consejos Cantonales con sus centros especializados. Sin embargo, no existe evidencia de protocolos adecuados de atención por parte del personal técnico médico o psicológico. Además, no existe atención legal especializada.

Desarrollo

1) Número de víctimas de la TdP que han sido atendidos por organizaciones e instituciones especializadas.

No existen estadísticas por parte del MIESS ni por parte del CNNA.

2) Existencia adecuada en la asistencia integral: legal, médica, psicológica, a nivel multisectorial.

No existen protocolos que demuestran una adecuada asistencia integral, como se indicó anteriormente.

C. SEGURIDAD FÍSICA DE LAS VÍCTIMAS Y TESTIGOS

El Marco de Acción (2010) recomienda “asegurar la protección a las víctimas y testigos frente a intimidaciones y, además se debe aumentar las posibilidades de participación en procedimientos penales, a fin de asegurar la protección a las víctimas y testigos”. Asimismo, dentro de las recomendaciones que sugieren está la de asegurar que la legislación establezca sanciones para quienes amenacen o intimiden a víctimas o testigos; adoptar medidas para garantizar la seguridad física de las víctimas, sus familiares y otras personas cuya seguridad pueda estar en peligro.

Los indicadores operacionales que se han explorado en el presente tema han sido:

- Existencia de medidas jurídicas y de otro tipo, efectivas, que impidan las amenazas o intimidaciones a víctimas y testigos;
- Número de víctimas que han sido beneficiadas por algún programa de protección.

Desarrollo:

1) Existencia de medidas jurídicas y de otro tipo, efectivas que impidan las amenazas o intimidaciones a víctimas y testigos

La creación del Programa de Víctimas y Testigos de la Fiscalía permite garantizar que se impidan las amenazas en casos de la TdP, con una protección policial especializada en Quito, Machala, Portoviejo, Cuenca y Guayaquil, y asistencia en el resto de ciudades del país. La consultoría que desarrolló la Agenda del MJDC, señaló que este programa no tenía suficientes recursos para las víctimas adultas y que muchas de ellas habían decidido no participar en las investigaciones a causa de la inadecuada protección. Es importante destacar que los procesos de deportación en contra de las víctimas fueron utilizados por parte de los tratantes como amenaza a la judicialización de los casos, todo ello como producto de la inexistencia de alternativas migratorias adecuadas para las víctimas de TdP de otra nacionalidad.

2) Número de víctimas que han sido beneficiadas por algún programa de protección.

No existen estadísticas de las posibles víctimas de trata desagregadas por modalidades en las estadísticas de la Fiscalía. La FGE en su programa PVVT estima que en el año 2010 existieron 27 personas protegidas por ser víctimas de la TdP.

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION A VÍCTIMAS, TESTIGOS Y OTROS PARTICIPANTES EN EL PROCESO PENAL	
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LOS PROTEGIDOS 2010	
PROVINCIA	TRATA DE PERSONAS
AZUAY	1
BOLÍVAR	0
CAÑAR	6
CARCHI	0
COTOPAXI	0

CHIMBORAZO	1
IMBABURA	0
LOJA	2
PICHINCHA	4
SANTO DOMINGO	0
TUNGURAHUA	0
EL ORO	3
ESMERALDAS	1
GUAYAS	3
LOS RIOS	0
MANABÍ	6
SANTA ELENA	0
MORONA SANTIAGO	0
NAPO	0
PASTAZA	0
ZAMORA CHINCHIPE	0
SUCUMBÍOS	0
ORELLANA	0
GALÁPAGOS	0
TOTAL GENERAL	27

D. POSIBILIDAD DE INDEMNIZACIÓN

Las víctimas de la TdP sufren innumerables daños (físicos, mentales y psicológicos), los cuales deben ser indemnizados para poder restaurar en cierta medida el proyecto de vida de la víctima. La indemnización es reconocida por la CIDH, que ha señalado que “...si se ha producido un daño, ello implica el deber de repararlo adecuadamente”²³⁷. El daño material atiende a las consecuencias de carácter patrimonial que tienen un nexo causal directo con el hecho ilícito²³⁸.

Las medidas que recomienda el Plan de Acción (2010) son:

- Establecer procedimientos adecuados que permitan a las víctimas obtener indemnización y restitución a través de procedimientos penales, civiles y/o administrativos;
- Crear un fondo o programa dedicado especialmente a la indemnización de las víctimas y,
- Asegurarse de que existen procedimientos que permitan que el producto del delito o las propiedades decomisadas a los explotadores puedan utilizarse

²³⁷Corte IDH, Caso de “Niños de la Calle”, párrafo 146; y en Corte IDH, Caso Bulacio vs. Argentina, párrafo 133.

²³⁸Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, sentencia de reparaciones del 22 de febrero de 2002, párrafo 43.

para indemnizar a las víctimas del delito o puedan ser devueltos a sus legítimos propietarios.

Los indicadores operacionales que se han explorado en el presente tema han sido los siguientes:

- Número de reclamaciones presentadas por víctimas para recibir indemnización;
- Número de víctimas de la trata de personas indemnizadas por los daños sufridos;
- Existencia de un fondo especial o general;
- Número de causas por TdPs en las que el producto del delito y/o propiedades de los delincuentes han sido decomisados y utilizados como indemnización.

Desarrollo:

1) Número de reclamaciones presentadas por víctimas para recibir indemnización.

La Función Judicial no tiene estadísticas sobre el número de reclamaciones presentadas por las víctimas. Sin embargo, si bien es posible entablar un juicio civil por daños en contra del tratante, este requiere que primero tenga una sentencia condenatoria. De los 14 casos sentenciados, ninguno ha sido indemnizado según el personal de las ONGs. Finalmente, en los dos últimos años, han comenzado los jueces penales a expedir el pago de indemnizaciones económicas en sus sentencias: “se condena a los sentenciados al pago de veinte mil dólares de los Estados Unidos de América a cada una de las ofendidas, por concepto de indemnización de daños y perjuicios causados por la infracción”²³⁹. Finalmente, ambos casos no fueron materializados por las víctimas en las cortes civiles, ni llegaron a concretarse las indemnizaciones ordenadas por el juez penal.

2) Número de víctimas de la trata de personas indemnizadas por los daños sufridos

La Función Judicial tampoco ha cuantificado en sus estadísticas el número de víctimas de trata que han sido indemnizadas. Al igual que en el punto anterior, al menos en dos casos se ha sentenciado la indemnización respectiva, en el cual existieron tres víctimas²⁴⁰.

3) Existencia de un fondo especial o general

El Plan contra la Trata no cuenta con un presupuesto de funcionamiento institucional, y en consecuencia, tampoco cuenta con un fondo especial para

²³⁹Causa Penal #135 -2009, que por delito de Explotación Sexual se sigue contra Edwin William Añasco Tinajero y Byron Oliver Contreras, sentencia del 15 de enero de 2010.

²⁴⁰Causa Penal #135 -2009, que por delito de Explotación Sexual se sigue contra Edwin William Añasco Tinajero y Byron Oliver Contreras, sentencia del 15 de enero de 2010.

la restitución o indemnización de víctimas.

4) Número de causas por TdP en las que el producto del delito y/o propiedades de los delincuentes han sido decomisados y utilizados como indemnización

Ni la Función Judicial ni la Fiscalía tienen cuantificadas las estadísticas en relación a indemnizaciones. Todo ello se origina en limitaciones legales, pues solamente en el caso de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; existe una Ley especial para Reprimir el Lavado de Activos²⁴¹, cuyo fin primordial es perseguir los bienes mal habidos por los delitos de tráfico de drogas, como se analizó anteriormente. En ese sentido, no existe normativa adecuada que permita perseguir los bienes y recursos obtenidos por la trata.

3.4. Coordinación y Cooperación Nacional e Internacional

El Marco de Acción determina que los mecanismos de coordinación y cooperación permiten “el intercambio de información, la planificación estratégica, la división de responsabilidades y la sostenibilidad de los resultados”²⁴². Las acciones de coordinación y cooperación deben darse tanto a nivel nacional, entre diferentes instituciones del Estado y entre estas y organizaciones sociales comprometidas con el tema; así como a nivel internacional, entre países de origen, tránsito y destino de las víctimas de la TdP.

Los mecanismos de coordinación y cooperación deben partir por establecer de manera clara las funciones, roles y competencias de las instituciones que intervienen. Por lo que se recomienda que los Estados Miembros dispongan de mecanismos de coordinación y cooperación entre organismos nacionales que permitan “el intercambio de información, la planificación estratégica, la división de responsabilidades y, la sostenibilidad de los resultados”²⁴³.

La coordinación debe transversalizarse en la lucha contra la TdP; la coordinación y cooperación a nivel nacional e internacional han sido tomadas en cuenta por la Agenda contra la tdp como el eje de “Coordinación y Cooperación”:

Son acciones, estrategias y mecanismos que aseguran la participación articulada de las diferentes instituciones –públicas y privadas- que intervienen en la problemática de la Trata, garantizando intervenciones más eficaces y coherentes, así como una mejor utilización de los recursos.

En el presente eje se han explorado, en el tema de coordinación y cooperación, dos indicadores marco:

- Coordinación y Cooperación entre todos los interesados a escala nacional y,
- Cooperación Internacional entre los estados miembros.

²⁴¹Ley 2005-12, publicada en el RO 127: 18-oct-2005.

²⁴²Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

²⁴³Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas. Op. Cit.

A. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE TODOS LOS INTERESADOS A ESCALA NACIONAL

Las medidas de aplicación que recomienda el Marco de Acción llevan a garantizar la existencia de una cooperación efectiva mediante acuerdos oficiales que establezcan políticas generales, programas y otras medidas:

- Adoptar una estrategia general y/o un plan de acción específico para la lucha contra la TdP;
- Establecer un mecanismo u órgano multidisciplinario de coordinación encargado de dar una respuesta nacional coordinada a la TdP;
- Examen continuo y periódico de la estrategia o el plan de acción;
- Establecer un sistema para intercambiar información entre las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley²⁴⁴.

Desarrollo:

1) Medidas legales para establecer un órgano o estructura de coordinación

Las actividades contra la TdP se deben enmarcar en el Plan Nacional, el cual como plan implica la organización de una institucionalidad para su diseño, su ejecución y el monitoreo de su cumplimiento. Específicamente para aquello relativo al combate contra la TdP, que es reconocido por la “Comisión Interinstitucional” creada por Decreto Ejecutivo 1981-04 y presidida por el Ministerio de Interior.

Artículo 2.- Crease la comisión para la elaboración del Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, conformada por:

- a) Ministro de Gobierno y Policía, quien la presidirá;
- b) Ministra Fiscal General del Estado;
- c) Ministro de Relaciones Exteriores;
- d) Ministro de Educación y Cultura;
- e) Ministro de Trabajo y Recursos Humanos;
- f) Ministro de Salud Pública;
- g) Ministro de Bienestar Social; en su calidad de Presidente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia;
- h) La Presidenta del Instituto Nacional del Niño y la Familia - INFA;
- i) La Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres - CONAMU; y,
- j) Un representante de la ciudadanía, designado por el Presidente Constitucional de la República y su respectivo alterno.

²⁴⁴Ibid.

En el 2006, en el Decreto Ejecutivo 1983 y para la elaboración del Plan, la Comisión Interinstitucional crea una Secretaría Técnica “integrada por el Consejo Nacional de las Mujeres - CONAMU, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia - CNNA y el Ministerio de Gobierno a través de la Dirección Nacional de Género – DINAGE”. En el 2008, se presentó una propuesta para reestructurar el decreto en la que se busca institucionalizar la Secretaría Técnica, donde se integra también al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, como presidente.

Además, en el 2007, se organiza otra Comisión Interinstitucional responsable del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, a partir del Decreto ejecutivo 620, la misma que, a excepción del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fiscalía presentes en la Comisión responsable del Plan Nacional para el Combate del Delito de la Trata de Personas, está integrada por las mismas instituciones: los Ministros de Gobierno y Policía, Salud Pública, Educación, Inclusión Económica y Social, el CONAMU y sus delegados y desde el 12 de junio del 2008, se integra también el Ministerio de Justicia.²⁴⁵

Ambas Comisiones están presididas por el Ministerio del Interior. El mandato del Plan de Género tiene enfoques en común con el de trata.

En el sector turístico, en el 2006, se constituye la Plataforma Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes Asociado a Viajes y Turismo-PEESNNAAT, integrada por el INFA, Consejo de la Niñez y Adolescencia, Consejo Nacional de las Mujeres, la OIT, UNICEF, el Observatorio de la Niñez, FENACAPTUR, ASEET y el Ministerio de Turismo. Esta plataforma inició sus acciones en octubre de dicho año.

A su vez, el tráfico ilícito de migrantes es asumido como un problema migratorio y bajo un enfoque de derechos humanos por la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), estructura institucional creada en marzo del 2007 con rango de Ministerio de Estado, adscrita a la Presidencia de la República, cuya misión es la definición, gestión y ejecución de las políticas migratorias, dentro y fuera del territorio ecuatoriano, incluyendo el establecimiento de centros de atención integral a migrantes, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Frente a estos múltiples planes, la coordinación corresponde al Comité Interinstitucional que nace del Plan contra la Trata, que por un acuerdo entre el Ministerio del Interior y el MJDHC, se acordó trasladar la presidencia. Pero esto no llegó a concretarse²⁴⁶. Además, las unidades específicas que han coordinado las reuniones del Comité contra la Trata en el marco del plan han variado, de acuerdo a los cambios ministeriales, denotando que autoridades de mayor jerarquía asumen el Plan:

- En el 2006, se coordina el Plan contra la Trata desde la Dirección Nacional de Género DINAGE del Ministerio de Gobierno (hoy Interior).

²⁴⁵El DE 1109-07 reforma el Decreto N° 620 de 10 de septiembre del 2007, publicado en el Registro Oficial N° 174 de 20 de septiembre del 2007. En dicha reforma reza: “Que en el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género se prevé como uno de sus componentes el acceso a la justicia de las personas violentadas, por lo tanto es necesario incluir al referido Ministerio de Justicia en la Comisión interinstitucional del indicado plan”, SIGOF -

Sistema de Información de Decretos Ejecutivos. Gobierno Nacional de la República del Ecuador.

²⁴⁶Mediante el Oficio 2010-0147-DDHH-HVM del 15 de abril de 2010 y el Oficio 1767 del 31 de Marzo de 2009 se pide la actualización del Plan contra la Trata integrando al MJDHC con el liderazgo sobre el mismo.

- En el 2008, se coordina el Plan contra la Trata desde la Dirección Nacional de Derechos Humanos DINADHU del Ministerio de Gobierno (hoy Interior).
- Desde el 2009, se traslada la coordinación a la Subsecretaría de Derechos Humanos y Atención a la Ciudadanía del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Desde el 2011, regresa la coordinación al Ministerio de Interior en el marco de las competencias de la nueva Subsecretaría de Garantías Democráticas.

2) Existencia de un presupuesto especial para aplicar un plan de acción

En la actualidad, no existe un presupuesto que se encuentre incorporado en el Presupuesto Nacional para implementar las actividades del Plan. Las actividades de los diferentes organismos públicos se desarrollan por parte de sus presupuestos. Sin embargo, se ha presentado un Proyecto de Inversión a SENPLADES para que financie las actividades del plan, que se encuentra en proceso de aprobación.

3) Mecanismo de Coordinación y Cooperación

Las reuniones que se venían haciendo al menos una vez cada mes entre los miembros del Comité Interinstitucional, según las entrevistas de los funcionarios, perdieron su periodicidad en el periodo de transición al MJDHC.

Adicionalmente, el decreto del Plan y la Agenda contra la TdP no establecen la periodicidad de las reuniones, por lo que el Comité Interinstitucional se ha reunido previa convocatoria de sus miembros de manera aleatoria.

Para responder a la función de la coordinación de la política pública, anteriormente llevada por las Comisiones Interinstitucionales, el SENPLADES ha institucionalizado los denominados Consejos Sectoriales de Políticas bajo el paraguas del Plan Nacional de Desarrollo, donde no existe un Consejo Sectorial para el Plan de Trata.

No obstante, desde su transición al Ministerio del Interior, se observa, por el momento, un rol más pro-activo por parte de dicho Ministerio.

4) Producción de informes anuales o temáticos

Desde que se constituyó la Comisión Interministerial, no se ha presentado un solo Informe Anual de las actividades en Ecuador. Solamente la Defensoría del Pueblo ha presentado un Informe Temático denominado “Trata de Personas, Impunidad, Administración de Justicia y Derechos Humanos” en el año 2010, como se había mencionando anteriormente. Adicionalmente, la consultoría del MJDHC, que desarrolló la propuesta de Agenda contra la Trata 2013, estableció un primer diagnóstico de la TdP en Ecuador.

B. COOPERACIÓN INTERNACIONAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS

El Plan de Acción plantea, entre sus objetivos, el Fomentar la cooperación internacional y, ampliar la capacidad de los estados miembros para prevenir, investigar, enjuiciar y, sentenciar delitos cometidos por la delincuencia organizada transnacional. Debe incluir como mínimo:

- Una definición común del objetivo de la cooperación,
- Distribución de las funciones y responsabilidades, y
- Procedimientos para el intercambio de información y datos.

1. El apoyo de la cooperación internacional a la política

Los apoyos recibidos por parte de la cooperación internacional han sido orientados a cumplir con las políticas del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, con lo que tiene que ver con la política de Protección Especial.

A continuación se presenta la manera cómo cada una de las Agencias de Naciones Unidas, Organismos Multilaterales u ONGs Internacionales como UNODC, OIT, UNICEF, OIM, BID y Save The Children han apoyado en la construcción de la respuesta desde el 2005.

La Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) fue la primera agencia de cooperación internacional que desarrolló proyectos de explotación sexual comercial en Ecuador.

La cooperación de la OIT, luego del 2004, en la erradicación de la trata con fines de explotación sexual y la trata de niños, niñas y adolescentes en el Ecuador, pasó de estudios y experiencias demostrativas a una cooperación que ha impulsado políticas y programas nacionales firmemente coordinados para enfrentar las causas y lograr su eliminación en un plazo establecido, sin descuidar la atención directa, como fue el caso de Quimera, en Machala y Nuestros Jóvenes, en Quito. También colaboró con la tipificación del delito de trata en el Código Penal en el 2005, en la generación del Reglamento Sustituido del PVVT, en la capacitación a los miembros de la DINAPEN, y la generación de ordenanzas municipales en Pasaje, Quito y Machala, así como brindando capacitaciones a jueces en el 2008.

La Oficina de las Naciones Unidad contra la Droga y el Delito (UNODC)

UNODC ha brindado asistencia técnica y legal, particularmente para oficiales de la Policía Nacional, Fiscales, Jueces y otros en el sector de justicia, con el fin de mejorar la investigación y persecución de la TdP. UNODC también facilitó en el año 2011, acuerdos entre autoridades de Ecuador y el Perú para mejorar la cooperación en la frontera. Estos acuerdos facilitó el rescate de más de 500 víctimas de la TdPs en los dos países. Además, UNODC planteó con autoridades ecuatorianas la idea de crear una ley de pérdida de dominio

en Ecuador, con el fin de facilitar la captura de dinero y bienes ilícitos (producto de actividades de redes criminales) a través de mecanismos y procedimientos no-penales. En los años 2010 y 2011, UNODC ha invertido más de 350 000 dólares de apoyo para el Gobierno de Ecuador para facilitar sus esfuerzos en la lucha contra la TdP.

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF

El Fondo de las Naciones Unidas (UNICEF) fue una de las organizaciones que apoyó en la elaboración del Plan Nacional en el 2005. Desde el año 2007 ha realizado un trabajo sistemático con el MIES para fundamentar la necesidad de asegurar el acceso universal de las víctimas a servicios, a mecanismos de restitución de derechos, administrativos, judiciales y a medidas de protección. Otros esfuerzos se realizan en las provincias de la Frontera Norte conjuntamente con ACNUR, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y el Observatorio de la Niñez.

También ha desarrollado el estudio denominado “Percepciones, Actitudes y Prácticas que incide en la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes”. Este fue hecho en Eloy Alfaro y San Lorenzo, en la zona de Esmeraldas. Se financió una consultoría sobre explotación sexual en la Frontera Norte con Taller Corporación Mujeres y el MIES en el presente año.

La Organización Internacional para las Migraciones

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) comenzó a trabajar en el tema de tdp desde el año 2005. En un principio apoyó a la Comisión Interinstitucional que elaboró el Plan de Trata. También ha firmado un acuerdo con algunas contrapartes gubernamentales y no gubernamentales para abordar de manera interinstitucional la asistencia a las víctimas de trata de personas, incluyendo un programa piloto de refugio de OIM. Adicionalmente, OIM ha proveído de asistencia técnica a la Secretaría Técnica del Plan Nacional contra la Trata de Personas, a través de consultorías, la creación de la dirección web del plan, la elaboración del sistema de estadísticas Info-Trata, y el apoyo a la generación de esfuerzos locales en cantones de Colta y Guamote. También cofinanciaron la actualización del Plan de Trata con el MJDHC.

El Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió dos proyectos con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. En el 2007, del Fondo para Operaciones Especiales, se financia el Proyecto de Cooperación Técnica denominado “Apoyo a la Implementación del Plan contra la Trata y Tráfico de Personas” con una contribución de 150 000 dólares y una contraparte gubernamental de 70 585 dólares, así como la aplicación del Plan Nacional.

El otro proyecto financiado por el BID es el denominado “Apoyo a la Institucionalización en el Ministerio de Bienestar Social de un Programa de Protección Especial para la Niñez y la Adolescencia (EC-T1095)”. Este proyecto buscaba “mejorar la calidad de los servicios existentes en el tema, ampliar la cobertura utilizando diferentes modalidades de atención, y fortalecer las capacidades institucionales de las entidades del sector para elaborar políticas, establecer mecanismos de financiamiento para los programas y aumentar la participación de la sociedad civil”.

A NIVEL CUALITATIVO:

investigación de campo

ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

3.5. Descripción de los hallazgos en las Regiones

En este capítulo final se presentan los resultados del trabajo de campo realizado principalmente en las zonas de mayor incidencia de la TdP. Se han entrevistado a agentes gubernamentales, personal de ONGs, y cooperación internacional. Los informes de la sociedad civil, así como las diferentes consultorías desarrolladas desde la cooperación, han servido para esclarecer ciertas rutas que deberán luego ser analizadas a profundidad.

Las zonas en estudio serán:



Se guardará la confidencialidad de las fuentes para preservar su seguridad y poder generar aportes reales sobre los ejes de prevención, persecución y protección.

3.6. FRONTERA NORTE: SUCUMBÍOS

Datos Generales:

- Sucumbíos es una provincia del nor-orient del Ecuador, y cuenta con una superficie de 18.612 km². Su economía está relacionada a la producción de petróleo. Su población es de 174 522 habitantes, siendo una de las provincias de mayor crecimiento poblacional, con un alto flujo migratorio desde Colombia¹⁴².
- Se encuentra limitada al norte con la República de Colombia; al sur, con la provincia de Napo; al este, con Colombia y Perú; y al oeste, con Carchi, Imbabura y Pichincha. Es una de las principales provincias que proveen al Estado del petróleo que necesita para las exportaciones. Se caracteriza por sus bellos paisajes amazónicos, entre ellos el río Aguarico.
- Su capital es Nueva Loja, y cuenta con 7 cantones: Cascales, Cuyabeno, Gonzalo Pizarro, Lago Agrio, Putumayo, y Shushufindi.



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están la Gobernación, la Intendencia, una Comisaría de la Mujer, la Fiscalía de la Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicadas en Lago Agrio). En cuanto a las autoridades relacionadas a la niñez, se encuentran un CNNA (Lago Agrio) y 4 Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Lago Agrio, Cabascales, Gonzalo Pizarro, y Shushufindi). En cuanto a organismos internacionales de cooperación se encuentran: ACNUR, OIM y Cruz Roja Internacional. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son: HIAS, OXFAM, SJRM, RET, Codesarrollo, y la ex – Isamis (actualmente desarticulada).
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata.
- No existen ordenanzas ni regulaciones locales sobre la TdP, explotación sexual o niñez.
- Las autoridades no han recolectado ni sistematizado la información sobre la TdP, y cada organización maneja sus estadísticas en forma aislada.
- Existen dos estudios confidenciales no publicados sobre la TdP realizados en la zona por GIZ y Fundación Taller Mujer - UNICEF. Adicionalmente, se publicó la guía de “Intervención para la detección, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata” de Fundación Esquel en el 2008.

En el eje de Prevención

Fuera del programa informativo del INFA del año 2008 (de publicidad en vallas con mensajes sobre el tráfico y la trata, programas radiales, cunas radiales y en colegios), no se ha observado otro. Otras capacitaciones han sido generadas principalmente por OIM u operadores de justicia. En general, hay poco en términos de prevención sostenible.

En el eje de Persecución

Los operativos de control de locales de tolerancia constituyen la principal respuesta de la provincia al problema de las ESCNNA. Los entrevistados manifiestan la existencia de fuga de información. Sin embargo, no se han investigado otros casos, ya que se empiezan a identificar posibles casos de TdP con fines de reclutamiento forzoso para conflictos armados en la vecina república de Colombia.

Esto quedó al descubierto luego del bombardeo de las Fuerzas Armadas de Colombia contra un campamento del frente 48 ubicado en el corregimiento de La Fama, jurisdicción del municipio de Ipiales, en el que murieron 16 subversivos, entre estos una adolescente de 14 años de edad, de nacionalidad ecuatoriana y uno de 12, de doble nacionalidad.

Recordemos que en el bombardeo registrado el pasado 15 de noviembre murieron Doris Cadena, de 14 años, oriunda del caserío La Fama (Sucumbíos), y el menor colombiano de 12 años, Jimmy López, que tenía visa de refugiado concedida por Ecuador, en el 2007. Según las investigaciones, ambos cursaban el ciclo básico del colegio La Merced de la parroquia rural Santa Bárbara, de la provincia de Sucumbíos, que limita con la parroquia colombiana La Victoria.¹⁴²

Existe un grave problema de seguridad, donde incluso las autoridades tienen miedo de actuar. El asesinato de la intendenta Irene Guerrón, en el año 2007, marcó un precedente, ya que sus actuaciones para cerrar los prostíbulos de la zona habrían sido reportadas como la causa para que se contrate sicarios que la eliminen.

El autor intelectual del crimen sería Walter Hurtado, alias, El Chullo, dueño del night club Imperio, quien está prófugo de la justicia.

‘Él nos dio la orden, pero no nos dijo en ningún momento que era la Intendente’, confesó Vélez, quien también habría sido contratado para atentar contra el prefecto de Sucumbíos, Darwin Lozada.

‘El operativo ha dado resultados positivos. Estamos poniendo en conocimiento quiénes atentaron y por qué motivos asesinaron a la señora Guerrón’, indicó el comandante de Policía de Sucumbíos, Gonzalo Cabezas.²⁴⁷

Existen seis noticias de la TdP que reporta la Fiscalía. Al momento de la redacción de este informe, no había sentencias condenatorias.

En el eje de Protección

No existe ningún programa de acogimiento especializado para víctimas de TdP. En los casos de ESC, las autoridades suelen remitir las víctimas a sus familias, después del operativo. Cuando la víctima no quiere decir donde vive su familia, simplemente se la deja en libertad. Se dispone de un albergue Hogar Infantil del Municipio, como solución emergente a casos de Maltrato Infantil. Finalmente, existe la Casa Amiga que recibe a las víctimas de violencia de género (de la Federación de Mujeres).

Ruta

Sucumbíos no reporta ningún caso de la TdP y esta situación contrasta con lo que se conoce en el terreno:

1.Explotación sexual: La mayor parte de la TdP y mercaderías de la provincia de Sucumbíos viene por el Río San Miguel y llegan a Lago Agrio. ONGs de la zona indican que las mujeres cruzan el río los días jueves y regresan los domingos, con el mismo perfil: mujeres colombianas, solas, cabezas de familia, que no tiene formación técnica ni profesional, y que huyen

²⁴⁷Detenidos por asesinato, periódico “El Universo, sección el país, 3 de julio de 2007.

por para salvar sus vidas del conflicto armado en Colombia (ya sea porque son perseguidas por la guerrilla, los paramilitares o los nuevos grupos de autocomposición). También se ha logrado identificar que de ahí se movilizan por vía terrestre a Shushufindi y el Coca donde se encuentra el movimiento económico de la industria del petróleo, y se concentran un alto número de prostíbulos. En muchos casos se les ha perdido la pista, pero se encontró una mujer refugiada que llegó incluso hasta Japón. De ahí se sospecha que esta puede ser una de las rutas para llegar a otras regiones del país e incluso a otros países.

- a) También se identifican adolescentes que provienen de las Costa (especialmente de Santo Domingo y Quevedo), y las comunidades indígenas, donde los presuntos tratantes utilizan la figura del matrimonio para sacarlas de sus comunidades y luego prostituirlas.
- b) En los pocos operativos que se realizan, no se encuentran las menores de edad reportadas, por lo que los actores indican que existe una altísima fuga de información.

2.Explotación Laboral: existe al menos un caso deportado de explotación laboral de una niña ecuatoriana menor de 12 años, y un niño colombiano menor de 14 años.

3.Mendicidad: no existen identificados casos de mendicidad infantil, según las estadísticas de la Fiscalía o los actores de la zona. Sin embargo, en la provincia cercana de Pastaza y Morona se han encontrado casos de mendicidad infantil de niños provenientes de la Sierra, especialmente de la comunidad Shuar.

4.Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas, aunque se sospecha de dos casos en la ciudad de Shushufindi.

5.Reclutamiento para fines delictivos: los actores de la provincia señalan que muchos adolescentes y jóvenes adultos son contratados para el tráfico de drogas y combustibles porque en dos horas logran obtener el sueldo de dos meses. Luego de que ingresan a la red, son integrados a la bandas delincuenciales de la zona.

6.Reclutamiento para conflictos armados: existen casos de adolescentes que son enrolados en las líneas de guerrilla relacionado al narcotráfico, según los actores de la zona.

3.7. FRONTERA NORTE: CARCHI

Datos Generales:

- Carchi es una provincia del norte del Ecuador que cuenta con una superficie de 3 783 km². Su población es de 171 943 habitantes y constituye una provincia de tránsito migratorio²⁴⁸. Su economía está relacionada a la producción agrícola.

²⁴⁸<http://www.sni.gob.ec>

- Se encuentra limitada al norte con la República de Colombia; al sur, con la provincia de Imbabura; al este, con Sucumbíos; y al oeste con Esmeraldas. Tiene un alto flujo migratorio desde y hacia Colombia.
- Su capital es Tulcán y cuenta con 6 cantones: Bolívar, Mira, Espejo, Montúfar y San Pedro de Huaca.



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona se encuentran la Gobernación, 6 Comisarias Nacionales (en Tulcán, Bolívar, Mira, Espejo, Montúfar y San Pedro de Huaca), una Comisaría de la Mujer, la Fiscalía de Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicadas en Tulcán). En cuanto a las autoridades referentes a los derechos de la niñez se encuentran un CNNA (Tulcán) y 6 Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Tulcán, Bolívar, Mira, Espejo, Montúfar y San Pedro de Huaca). En cuanto a organismos internacionales de cooperación, se encuentran: ACNUR y OIM. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema de movilidad son: HIAS, Misión Scalabrinas, Fundación Esperanza, FEPP (Fondo Populorum Progresum) y Consejo Noruego para los Refugiados (CNR).
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata.
- No existen ordenanzas ni regulaciones locales sobre la TdP o explotación sexual. En materia de niñez, se está articulando la ordenanza por la cual: “ningún niño, niña o adolescente del Carchi debe sufrir maltrato o ser víctima

de cualquier tipo de violencia en el sistema educativo, familiar y comunidad en general”.

- Las autoridades no han recolectado ni sistematizado la información sobre TdP, y cada organización maneja sus estadísticas en forma aislada. Finalmente, entre los estudios de la zona existen: “Como callejón en penumbra”²⁴⁹ y “La infancia en el límite--Frontera colombo ecuatoriana”²⁵⁰ de Fundación Esperanza.
- Diversas organizaciones indican que los niños y adolescentes pueden salir por el Puente de Rumichaca sin los permisos de sus padres, por la falta de control migratorio.

En el eje de Prevención

Fuera del programa informativo del año 2008, no había información sobre la existencia de otro. En general, las principales charlas de prevención las realiza la DINAPEN, especialmente en lo relacionado a la TdP.

En el eje de Persecución

La DINAPEN trabaja en la zona, pero no cuenta con una unidad anti-trata. Tampoco se denota un trabajo articulado con las otras instancias. En el año 2011 se cerraron tres burdeles, en los cuales se encontró una menor de edad, la cual no pudo ingresar a una casa de acogida. Estas casas de tolerancia incluso funcionaban sin tener los permisos respectivos bajo la fachada de billares, y con mujeres colombianas en situación migratoria irregular²⁵¹.

En las estadísticas de la Fiscalía se pueden encontrar 18 casos denunciados por la TdP, de los cuales no hay sentencias condenatorias.

En el eje de Protección

No existe ningún programa de acogimiento especializado para víctimas de la TdP. En los casos de ESC, las autoridades suelen remitir las víctimas a sus familias, después del operativo. Cuando la víctima no quiere decir donde vive su familia, simplemente se la deja en libertad. En casos de colombianas, se han encontrado incluso deportaciones a su país de origen. En el caso de la adolescente encontrada, fue su familia la que vino desde Colombia a recogerla²⁵².

Ruta:

- Explotación sexual: la TdP y mercancías pasa por el puente Rumichaca. La falta de controles fronterizos y migratorios en el puente permite que “vans”

²⁴⁹Fundación Esperanza, “Como callejón en penumbra: aproximación a la trata y situación de derechos de niños, niñas y adolescentes en la frontera Carchi - Nariño”, Bogotá, 2010.

²⁵⁰Fundación Esperanza, “La infancia en el límite. Frontera colombo ecuatoriana”, Bogotá, 2010.

²⁵¹RTU, “Prostíbulos camuflados como billares y burdeles”, 16 de marzo del 2010. Se puede encontrar en el siguiente link: <http://www.youtube.com/watch?v=RX8s89CDNHc>

²⁵²Ibidem.

- salgan con niños de la sierra central, sin los permisos de sus padres, para trabajar en las grades ciudades de Colombia y Venezuela. Aquí empieza el proceso de solicitud de refugio para obtener un estatus migratorio regular. También se ha detectado al menos un caso de videos pornográficos de adolescentes de Tulcán para la venta, en las estadísticas de la Fiscalía.
- Explotación Laboral: se han identificado pocos casos de niñas en trabajos abusivos sin remuneración, según los actores de la provincia.
- Mendicidad: no existen casos registrados en la Fiscalía ni la DINAPEN, pero podrían existir casos en zonas rurales de la provincia, ya que esta es utilizada como la ruta desde la Sierra-Centro hacia Colombia y Venezuela.
- Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas, aunque podrían producirse casos que involucren a niños de zonas rurales.
- Fines delictivos: en la provincia existe el caso “La Madrina”, en el cual una mujer estaba a cargo de 10 adolescentes que eran reportados a ser utilizados por la Banda Watanklan para asaltar en las noches.
- Reclutamiento forzoso para conflictos armados: no existen casos en las estadísticas oficiales, pero los actores de las zonas rurales, principalmente los jóvenes, podrían estar vinculados al reclutamiento de las guerrillas colombianas y el narcotráfico.

3.8. FRONTERA NORTE: IMBABURA

Datos Generales:

- Sucumbíos es una provincia del norte del Ecuador y cuenta con una superficie de 4 599 km². Su economía está relacionada a la producción agrícola, ganadera, y al turismo. Su población es de 400 359 habitantes²⁵³.
- Se encuentra limitada al norte con la provincia del Carchi; al sur con la provincia de Pichincha; al este con la provincia de Sucumbíos; y al oeste con la provincia de Esmeraldas.
- Su capital es Imbabura y cuenta con 5 cantones: Atuntaqui, Cotacachi, Ibarra, Otavalo, Pimampiro y Urcuquí.

²⁵³<http://www.sni.gob.ec>



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona se encuentran la Gobernación, la Intendencia, dos Comisarías de la Mujer, la Fiscalía de Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicadas en Lago Agrio). En cuanto a las autoridades de asuntos relativos a la niñez se encuentran un CNNA (Ibarra) y cinco Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Atuntaqui, Cotacachi, Ibarra, Otavalo y Urcuquí). En cuanto a organismos internacionales de cooperación, se encuentran ACNUR y OIM. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son: HIAS, Fundación Esperanza, FEPP, Pastoral Migratoria y Consultorios Jurídicos Gratuitos de la Mujer y la Familia.
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata.
- En cuanto a normativa local, existe la “ordenanza del sistema de control y monitoreo de la explotación sexual, comercial, de niños, niñas y adolescentes en Ibarra”.
- La publicación “Investigación de la situación migratoria y trata de personas en la frontera colombo – ecuatoriana”²⁵⁴ es la única que incluye datos de la zona. Adicionalmente, existe la línea base “Dimensión de la Explotación Sexual Comercial en la provincia de Imbabura”²⁵⁵ de Fundación Esperanza.
- La provincia cuenta con datos sobre la TdP, gracias al estudio realizado por

²⁵⁴OIM, 2007

²⁵⁵Fundación Esperanza, “Dimensión de la Explotación Sexual Comercial en la provincia de Imbabura”, Quito, 2007.

DNI. Por otro lado, los actores que disponen de información no la integran en un sistema único. El Sistema de Vigilancia y Monitoreo no está activado, se señala que es debido al cambio de autoridades.

En el eje de Prevención

- Existen capacitaciones generadas por la DINAPEN, que incluso han llegado a las zonas rurales de la provincia. Estas capacitaciones no han sido articuladas con el Comité Interinstitucional. Otras capacitaciones han sido realizadas para operadores de justicia en Otavalo por parte de OIM²⁵⁶.
- El Gobierno Provincial de Imbabura integró la “Red Binacional Colombo – Ecuatoriana de Lucha contra la Trata de Personas”, para trabajar en un plan y un “Protocolo Binacional de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de Trata de Personas” que incluye la “...promoción, protección, difusión y garantía de derechos para prevenir la trata de personas... y cuando se detecte el cometimiento de este delito, reparar y restituir los derechos humanos de las víctimas y sobrevivientes”²⁵⁷.

En el eje de Persecución

La DINAPEN local trabaja haciendo controles en las casas de tolerancias, sin reportar hallazgos de casos. Sin embargo, un operativo realizado por la DINAPEN de Quito, clausuró 4 casas de tolerancia en Ibarra y encontró a una menor de edad:

Un operativo realizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Fiscalía y Policía de Pichincha, logró rescatar de los burdeles ubicados en Ibarra a cerca de 60 presuntas víctimas del delito de trata de personas, entre ellas una menor de edad.

Tras el operativo los agentes procedieron a detener a Cruz C. y Carlos P. presuntos implicados en la trata de personas. El Juez Cuarto de Garantías Penales de Imbabura encargado, Martín Góngora, ordenó la prisión preventiva y se abrió la instrucción fiscal que en un caso durará 30 días y, en el otro, 90 días²⁵⁸.

Este caso empezó a ser procesado en el 2009, y dos años más tarde aumentó de uno a cuatro casas de tolerancia, y de 20 a más de 120 mujeres que se encontraban en el lugar. Finalmente, existen 42 denuncias presentadas desde el 2005 hasta 2011. No hay sentencias condenatorias

En el eje de Protección

La Fiscalía cuenta con un programa de atención a víctimas y testigos. No existe un albergue especializado en casos de TdP, sin embargo existe un Centro de Protección de Derechos a cargo del MIES-INFA, recientemente implementado.

²⁵⁶Periódico El Norte, “Taller sobre la trata de personas”, Sección Actualidad-Otavalo, 22 de noviembre del 2011.

²⁵⁷Entrevista, Diego García Pozo, Prefecto de Imbabura.

²⁵⁸Ibidem, Periódico El Norte, “Detectan trata de personas en Burdeles de Ibarra”, Sección Sucesos, 10 de abril del 2011.

Ruta

- Luego del traslado de mujeres de Tulcán, se les lleva hasta la entrada de Imbabura, vía la laguna de Yahuarcocha, donde existen cuatro grandes prostíbulos con bunkers de estadía de personas. De ahí, el traslado puede dirigirse a Santo Domingo para ser transportadas a las grandes ciudades del país.
- Explotación laboral: se identifican casos de niñas que son explotadas en situación de servidumbre doméstica, que incluso llegan a ser trasladadas fuera del país hacia las grandes ciudades de Colombia y Venezuela. Esta ruta pasa por Carchi a través del Puente de Rumichaca.
- Mendicidad: no existen casos identificados en las estadísticas de la DINAPEN ni de la Fiscalía.
- Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas. Reclutamiento para conflictos armados y/o fines delictivos: no existen casos en las estadísticas oficiales, pero unos entrevistados indicaron que en Carchi, los jóvenes de las áreas rurales podrían relacionarse con la guerrilla y el narcotráfico. En cuanto a fines delictivos, existe solamente un caso en la DINAPEN, donde las pandillas juveniles de la zona reclutan a adolescentes para cometer robos, sicariato, asesinatos y actividades de narcotráfico.

3.9. FRONTERA NORTE: ESMERALDAS

Datos Generales:

- Esmeraldas es una provincia del nor-occidente del Ecuador, que cuenta con una superficie de 15 216 km². Su economía está relacionada a la producción de camarón, banano y la industria petroquímica. Su población es de 385 223 habitantes²⁵⁹.
- Se encuentra limitada al norte con la República de Colombia; al sur con las provincias de Manabí, Santo Domingo de los Sáchilas y Pichincha; al este con las provincias de Imbabura y Carchi; y al oeste con el Océano Pacífico.
- Su capital es Esmeraldas y cuenta con 8 cantones: Eloy Alfaro, Muisne, Quinindé, San Lorenzo, Atacames, Río Verde y La Concordia.

²⁵⁹<http://www.sni.gob.ec>



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están: la Gobernación, la Intendencia, dos Comisarías de la Mujer, la Fiscalía de Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicadas en Lago Agrio). En cuanto a las autoridades de niñez, se encuentran un CNNA (Esmeraldas) y seis Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Muisne, Quinindé, San Lorenzo, Atacames, Río Verde y Esmeraldas). En cuanto a organismos internacionales de cooperación, se encuentran ACNUR y OIM. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son: HIAS, SJRM, FEPP, Pastoral Migratoria y La Asociación 21 de Septiembre.
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata.
- En cuanto a normativa local, existe una política pública municipal desde Quinindé para lograr “erradicar los delitos sexuales y el maltrato familiar e institucional (con énfasis en el sistema educativo); y crear alternativas para la utilización adecuada del tiempo por parte de la niñez, propendiendo a un real cambio de patrones culturales”.
- La provincia no cuenta con datos sobre la TdP. Por otro lado, existe el “Estudio de percepciones, actitudes y prácticas que inciden en la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes” realizado por la UNICEF-CONAMU²⁶⁰, el cual analiza los elementos de estereotipos de género, ideología racista y

²⁶⁰CONAMU-UNICEF, “Percepciones sobre género sexualidad y adultocentrismo en los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo, y su relación con la explotación sexual”, Quito, 2007.

de discriminación económica de los cuales son víctimas las mujeres de San Lorenzo.

En el eje de Prevención

- La DINAPEN ha coordinado con INFA la realización de campañas de prevención, especialmente destinada a los colegios.

En el eje de Persecución

La DINAPEN trabaja solo en Esmeraldas, dejando el cantón de San Lorenzo, que es el ingreso al Ecuador desde Colombia, totalmente desprotegido, y sin que existan controles migratorios. También en el sector turístico de Atacames, se encuentran reportados por ONGs, varios casos de turismo sexual; en Esmeraldas, posibles casos de reclutamiento para fines delictivos; y en San Lorenzo, casos de reclutamiento con fines delictivos.

No existen operativos de control sobre las casas de tolerancia ni los prostíbulos de San Lorenzo.

Existen nueve denuncias de la TdP, de las cuales no hay sentencias condenatorias.

En el eje de Protección

La Fiscalía cuenta con un programa de atención a víctimas y testigos en Esmeraldas y San Lorenzo. Sin embargo, no existe un albergue especializado en casos de la TdP.

Ruta:

- Los actores de la zona indican que existe un alto tráfico de mercancías y mujeres que ingresan de Colombia a Ecuador por el Río Mataje. Ahí, son trasladadas a los prostíbulos de la zona, donde el perfil común es: mujer sola cabeza de familia, sin formación profesional, que viene desde la zona de Valle del Cauca o Nariño, con persecución de la guerrilla o paramilitares, e incluso grupos de auto composición. También existen casos de desplazamiento, producto de las fumigaciones de glifosato que destruyen la agricultura que es el medio de subsistencia de estas mujeres en su país de origen.
- En la ciudad de Esmeraldas existen identificados casos de explotación sexual de adolescentes ecuatorianas y colombianas en prostíbulos locales, que son ofertadas por los niños y tricicleros que están en las playas de Atacames y Tonsupa. Las mujeres ecuatorianas que trabajan en los prostíbulos son de ascendencia afro ecuatoriana y provienen de Manabí, Quevedo, Guayas y Esmeraldas.

- Existen indicios de trabajo infantil en plantaciones de Palma Africana y camarónicas, en las zonas turísticas de Atacames y Tonsupa. En San Lorenzo existen adolescentes que trabajan en el sector del trabajo doméstico, la recolección de conchas, la búsqueda de oro y empresas madereras, especialmente las adolescentes de origen colombiano. Las adolescentes que son utilizadas para el trabajo doméstico también son trasladadas a las grandes ciudades del país. No existen casos de mendicidad en las estadísticas de la DINAPEN ni de la Fiscalía.
- Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas de la DINAPEN.
- Reclutamiento para conflictos armado y/o fines delictivos: no existen casos en las estadísticas oficiales; sin embargo, los actores de San Lorenzo indican que la guerrilla colombiana tiene actividades de reclutamiento en San Lorenzo y los manglares aledaños, aparte del tráfico de explosivos y armas y de casos de ecuatorianos que cruzan la frontera para trabajar en las plantaciones de coca. En cuanto a los fines delictivos, los actores de la zona indican que las bandas están reclutando a adolescentes para cometer robos, asesinatos, sicariato y narcotráfico.

UNASE tras banda de trata de personas (explotación sexual)²⁶¹

Hasta el momento, el ecuatoriano Fernando Arturo Herrera Rodríguez es el único detenido dentro del caso que investiga el secuestro de una menor de 16 años a quien se pretendía explotar sexualmente en clubes nocturnos ubicados en Santo Domingo de los Tsáchilas.

Según agentes de la Unidad Antisecuestros y Extorsión de la Policía (UNASE), Herrera sacó con engaños a la menor en el mes de junio del 2011. Aparentemente, el hombre les ofrecía a las víctimas mejorar su calidad de vida con un trabajo fácil.

Casi dos meses después, el 6 de agosto último, la menor fue hallada en una casa en Santo Domingo de los Tsáchilas. Herrera ya había obtenido documentos falsos que acreditaban la mayoría de edad de la chica y además un carné de salud que le permitía laborar en un cabaré.

La investigación a Herrera señala que el individuo vivía en el barrio Alma Lojana, ubicado al suroriente de la ciudad. Allí el hombre reclutaba bajo engaños a las posibles víctimas de explotación sexual y luego las trasladaba hasta Santo Domingo.

²⁶¹El Universo, “UNASE tras banda de personas”, Sección Seguridad, Quito, del jueves 11 de Agosto de 2011.

Dentro de los seguimientos, la UNASE ha identificado que colaboraban con Herrera, su primo Andy Villalba, una mujer de nombre Grace y otros dos individuos con los alias de Gordo España y NN el Brujo.

Meses antes, una hermana de 21 años de la menor recuperada habría desaparecido del barrio Alma Lojana. Información revela que esta muchacha también fue ingresada por Herrera en un centro de tolerancia para ser explotada sexualmente.

En esa ocasión los padres no pusieron una denuncia, ya que la mujer era mayor de edad.

En el operativo de rescate, tanto la menor de 16 años como la chica de 21 años fueron recuperadas.

La policía busca a los demás miembros de esta banda dedicada a la trata de personas.

3.10. FRONTERA NORTE: SANTO DOMINGO

Datos Generales:

- Santo Domingo de los Tsáchilas es una provincia ubicada al centro norte de Ecuador que cuenta con una superficie de 3 857 km². Su economía está relacionada al comercio porque es la principal ruta de conexión entre la Costa y la Sierra, al estar ubicada a 133 km al oeste de Quito. Su población es de 400 500 habitantes²⁶².
- Se encuentra limitada al norte y al este con Pichincha, al noroeste con Esmeraldas, al oeste con Manabí, al sur con Los Ríos y al sureste con Cotopaxi.
- Cuenta solo con el cantón de Santo Domingo y sus parroquias urbanas: Santo Domingo, Chiguilpe, Río Verde, Bombolí, Zaracay, Abraham Calazacón, Río Toachi. Sus Parroquias rurales: son Alluriquín, Luz de América, Puerto Limón, San Jacinto del Búa, Valle Hermoso, El Esfuerzo y Santa María del Toachi.

²⁶²<http://www.sni.gob.ec>



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están la Gobernación, la Intendencia, la Comisaría de la Mujer, la Fiscalía de Provincia y una Sub-Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicadas en Santo Domingo). En cuanto a las autoridades de niñez, se encuentran un CNNA y una Junta Cantonal de Protección de Derechos “JCPD”. En cuanto a organismos internacionales de cooperación se encuentran solamente ACNUR. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son: HIAS y Fundación Ambiente y Sociedad (FAS).
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata.
- En cuanto a normativa local, existe una ordenanza municipal en el cantón Santo Domingo para el control de la ESC de NNA desde el año 2006, mediante la cual se crea “el sistema de control y monitoreo de todas las formas de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes”.
- La provincia no cuenta con datos sobre la TdP; sin embargo, en la Fiscalía se van registrando los casos. Por otro lado, el DNI ha realizado una Línea Base en el 2006 “La Explotación Sexual Comercial en Santo Domingo de los Colorados”²⁶³, la cual evidencia la presencia de casos de la TdP con fines de explotación sexual en adolescentes y niños que viven en la calle.

²⁶³Fundación Esperanza, “Línea de base, La Explotación Sexual Comercial en Santo Domingo de los Colorados”, Quito: OIT, 2006.

En el eje de Prevención

Existen escasas campañas de información que se han desarrollado por el INFA, la Cámara de Turismo y la DINAPEN-Fundación Nuestros Jóvenes.

En el eje de Persecución

La DINAPEN y la Fiscalía trabajan en la zona con escasos recursos, por lo que la mayoría de los casos son derivados a Quito a través de la Fundación Nuestros Jóvenes y su casa de acogida.

Existen 46 denuncias de la TdP, de las cuales solamente hay una sentencia condenatoria.

En el eje de Protección

La Fiscalía no cuenta con un programa de atención a víctimas y testigos que se encuentre operativo, y tampoco existe un albergue especializado en casos de TdP.

Ruta

Es importante destacar que a pesar de que solo existe un caso sancionado por explotación sexual, la Fundación Nuestros Jóvenes ha recibido varios casos relacionado con la banda “Punto 40” que están ocurriendo en la zona, con las siguientes rutas:

- La Banda “Punto 40” se mueve en muchos barrios (especialmente en la cooperativa 14 de Febrero, Unificados, y Plan de Vivienda) de Santo Domingo y someten a las adolescentes (especialmente en colegios como el Santo Domingo). También la banda “Tres Cruces” negocia incluso con las familias, según los actores de la zona: las llevan los jueves y las regresan el domingo, ganando US\$40 por los cuatro días. Incluso indican que profesores de los colegios saben de la dinámica de explotación y no denuncian esto por temor a las represalias.
- Explotación Laboral o Mendicidad: no hay evidencia de casos de explotación laboral en la zona por las estadísticas de la DINAPEN ni de la Fiscalía.
- Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas.
- Reclutamiento para conflictos armados y/o fines delictivos: no existen casos evidenciados en las estadísticas oficiales; sin embargo, la población de adolescentes colombianos podría ser vulnerable frente a la guerrilla y al narcotráfico. Al menos existen tres casos en que adolescentes han sido enrolados en el narcotráfico.

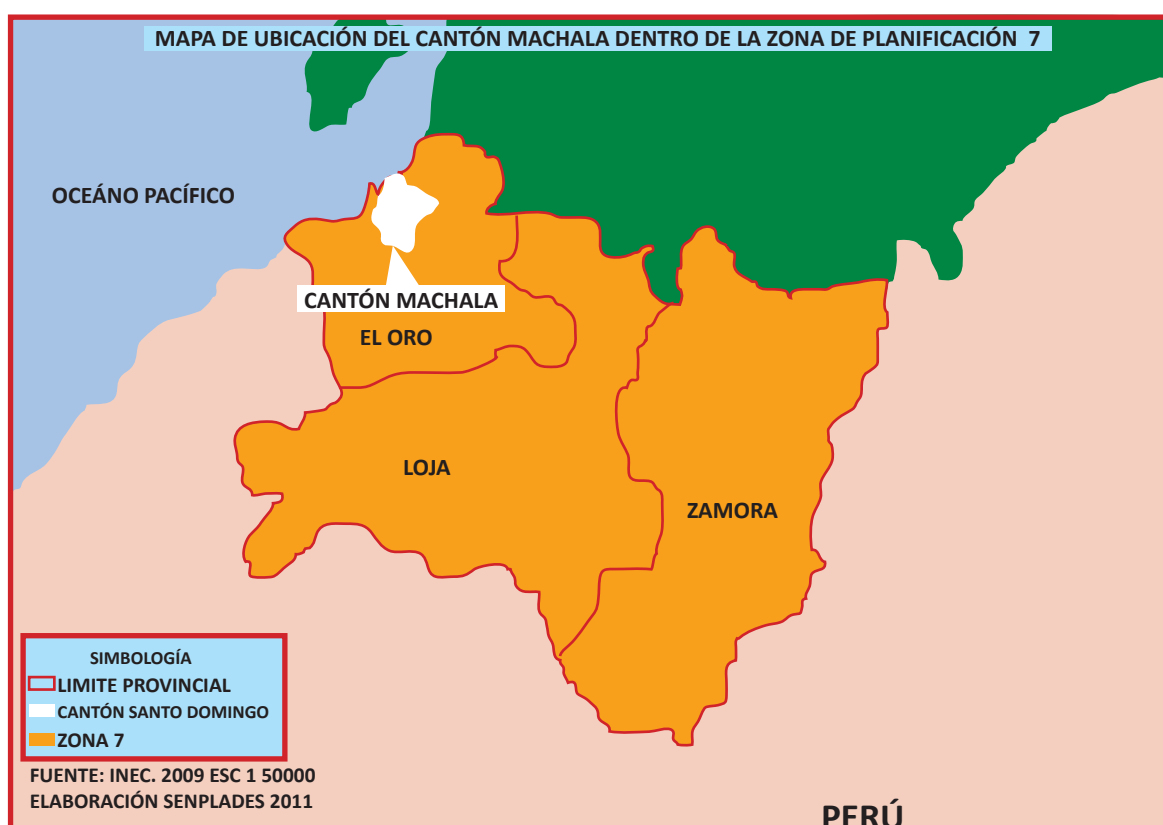
3.11. FRONTERA SUR: EL ORO

Datos Generales:

El Oro es una provincia del sur-occidente de Ecuador que cuenta con una superficie de 5 988 km². Su economía está relacionada a la producción de camarón, banano y la industria petroquímica. Su población es de 559 846 habitantes²⁶⁴.

Se encuentra limitada al norte con las provincias del Guayas y Azuay, al noroeste con el Golfo de Guayaquil, al sur y al este con la provincia de Loja, y al oeste con la República del Perú.

Su capital es Machala y cuenta con 14 cantones: Arenillas, Atahualpa, Balsas, Chilla, El Guabo, Huaquillas, Las Lajas, Marcabelí, Pasaje, Piñas, Portovelo, Santa Rosa y Zaruma.



Hallazgos en la Zona:

Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están la Gobernación, la Intendencia, la Comisaría de la Mujer, la Fiscalía de Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicadas en Machala). En cuanto a las autoridades de niñez, se encuentra un CNNA (Esmeraldas)

²⁶⁴<http://www.sni.gob.ec>

- y ocho Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Balsas, El Huabo, Huaquillas, Machala, Pasaje, Portovelo, Zaruma, y Santa Rosa). Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son Fundación Quimera y Fundación Casa Linda.
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata. Sin embargo, se ha conformado un Comité Local Interinstitucional contra la Trata conformado por instituciones del estado y la sociedad civil (Fiscalía, MIES, INFA, Fundación Quimera).
- En cuanto a normativa local, existe una ordenanza municipal de Machala de “regulación y funcionamiento del sistema descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia”, que busca promover el buen trato y la convivencia armónica de los niños, niñas y adolescentes en las familias, en los establecimientos educativos y en los espacios públicos.
- La provincia no cuenta con datos sobre la TdP. Sin embargo, existen estudios de base realizados por Fundación Quimera: “Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en riesgo o víctimas de la Explotación Sexual Comercial Infantil en Machala”, “Una propuesta de autoestima y derechos. Sistematización de la experiencia en Casa Linda, hogar de protección y acogimiento para víctimas de violencia sexual”, y “Proceso de reinserción de adolescentes rescatadas de la ESC por los Programas de Acción”. La misma fundación escribió la línea base: “Línea de base, Programa de Acción, Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en riesgo o víctimas de la Explotación Sexual Comercial Infantil en Machala”.

En el eje de Prevención

La campaña nacional de prevención y sensibilización llegó a Machala por parte del INFA y la DINAPEN con una campaña de comunicación en vallas y promoción del 101. INFA y Quimera trabajan en campañas de prevención en colegios, y la Dirección de Turismo y la Casa de Cultura han hecho campañas de prevención.

En el eje de Persecución

La DINAPEN trabaja articuladamente con las dos Fiscalías (de Machala y Huaquillas) especializadas en delitos sexuales, y posteriormente se entrega al Comité Interinstitucional para la restitución de derechos de las víctimas de la TdP.

El Oro presenta 22 noticias de la TdP, de las cuales hay ocho sentencias condenatorias.

En el eje de Protección

La Fiscalía tiene un programa de víctimas y testigos articulado con el comité. También Fundación Quimera realiza un trabajo ambulatorio de restitución de derechos. Finalmente, existe una casa de acogida bajo la responsabilidad del MIES y la asesoría de la Fundación Quimera, con un modelo de coordinación y articulación.

Ruta

- Explotación Sexual: existen casos reportados por la Red de explotación sexual en los prostíbulos, calles, parques, y bares-karaokes de la provincia, especialmente en Machala. Se han detectado adolescentes mujeres que ofertan servicios sexuales, por parte de los actores de la zona. Cabe resaltar la vulnerabilidad de las adolescentes peruanas que vienen de Huaquillas, Santa Rosa y finalmente Machala. También se identifican casos de mujeres adultas provenientes de la provincia del Oro y Guayas, de Perú y de Colombia, que son trasladadas a los prostíbulos de la provincia de Loja. Las víctimas de ESC acogidas en el Programa de Fundación Quimera permiten conocer y tener una idea clara sobre las características de los tratantes. Los casos, denuncias y la atención integral a NNA de las víctimas permiten develar la importancia de la problemática en la provincia. Existen también casos de pornografía infantil en la provincia.
- Explotación Laboral y Mendicidad: se identifican casos de trabajo doméstico de adolescentes peruanas.
- Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas.
- Reclutamiento para conflictos armados y/o delictivos: no existe evidencia en la provincia.

Alquiler de niños indígenas promueve la mendicidad²⁶⁵ (El Telégrafo, 2008)

Existen casos en los que los progenitores vigilan a los niños mientras efectúan la labor de mendigos. Aunque también hay padres que alquilan a sus hijos a otros adultos para que recojan dinero con ellos. Algunos padres usan a sus hijos para que pidan caridad. El INFA tiene un plan para eliminar esta práctica.

En diciembre del 2007, el INFA llevó a cabo a nivel nacional la campaña Navidad Digna y Solidaria, para evitar que los niños lleguen hasta las ciudades a mendigar por la época navideña. Ese mismo año, el INFA y DYA emprendieron el proyecto Wiñari para erradicar la trata de menores con fines de mendicidad que se presenta en el callejón andino, es decir la Sierra Central.

Juan Morocho y sus 4 hermanos indígenas “trabajan” en Quito y recaudan a diario 25 dólares para su subsistencia. Su “labor” no tendría nada de extraño si no fuera porque consiste exclusivamente en pedir limosna y porque Juan tiene solo 5 años de edad, además

²⁶⁵El Telégrafo, “Alquiler de niños indígenas promueve la mendicidad”, El Telégrafo, 2008.

el resto de sus hermanos no llega tampoco a la adultez. Su tarea cotidiana consiste en ir hasta la calle Foch con el consentimiento y bajo presión de sus padres. “Toditito le doy a mi mamá. Ella me rebusca y si me quedo con algo, me pega”, comenta Juan, y añade que sus padres no trabajan y por eso dependen del dinero que sus 5 hijos les lleven. Aun así, él no es vigilado por sus progenitores durante la tarea que le asignan.

Pero hay otros padres que sí hacen de vigilantes. María Jimbo, se coloca en el parterre de la Av. La Prensa y Carlos Quinto, cuida a 3 niños y 2 niñas, que se dispersan entre los autos, cada vez que el semáforo cambia a rojo. María es la “administradora” del trabajo: “yo los cuido, ellos me entregan lo que ganan y yo les compro comida”, explica, y afirma que como ella hay numerosos grupos de niños mendigos con su “cuidador”. Lo particular de estos casos no está solo en su labor, sino en que se ha llegado a verificar que las provincias de donde provienen los niños pertenecen a la Sierra Centro del país y luego son trasladados a Guayaquil, Quito y Cuenca. Allí hay alrededor de 1 500 niños que son mendigos y bajo la autorización paterna.

3.12. SIERRA CENTRO: CHIMBORAZO

Datos Generales:

- Chimborazo es una provincia de la zona central andina del Ecuador que cuenta con una superficie de 6 000 km². Su economía está relacionada a la producción agrícola. Su población es de 458 581 habitantes²⁶⁶.
- Se encuentra limitada al norte con la provincia de Tunshuragua, al sur con las provincias de Cañar y Guayas, al oeste con la provincia de Bolívar, y al este con la provincia de Morona Santiago.
- Su capital es Riobamba y cuenta con 10 cantones: Alausí, Colta, Cumandá, Chambo, Chunchi, Guamate, Guano y Pallatanga.

²⁶⁶<http://www.sni.gob.ec>



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están la Gobernación, la Intendencia, la Comisaría de la Mujer, la Fiscalía de la Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicada en Riobamba). En cuanto a las autoridades de niñez, se encuentra un CNNA (Esmeraldas) y 3 Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Riobamba, Guamate, y Guano). Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son: Fundación Amauta y Fundación de Desarrollo y Autogestión DYA.
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata. Sin embargo, se ha conformado la Red Interinstitucional RIMHUCH que trabaja en movilidad humana.
- No existen políticas ni ordenanzas locales.
- La provincia no cuenta con datos sobre la TdP recogidos por instituciones públicas, y tampoco existen publicaciones sobre la TdP en la zona.

En el eje de Prevención

La Red Interinstitucional RIMHUCH trabaja con campañas de prevención a través del INNFA y de la Fundación Amauta, principalmente en migración riesgosa. La estrategia consiste básicamente en otorgar créditos a las víctimas y a sus familias, realizar apoyos legales y educativos y ofrece charlas y trípticos en las comunidades. El INNFA actúa directamente en las comunidades con talleres y becas a personas y familias vulnerables, y cuenta con tres equipos para la TdP. La Red realiza campañas en las comunidades y en cuanto a mendicidad, interviene durante los meses de noviembre y enero para evitar la mendicidad infantil en época navideña.

En el eje de Persecución

La DINAPEN se encarga básicamente del traslado de las víctimas, sin tener una articulación fuerte con la Fiscalía. Tiene poco conocimiento sobre TdP y no forma parte activa de la Red.

Finalmente, existen 18 noticias de trata para la Fiscalía, de las cuales no hay sentencias condenatorias.

En el eje de Protección

La Fiscalía tiene un programa de víctimas y testigos articulado que funciona con la RED, pero no han recibido casos de TdP. En casos detectados internacionalmente, no se han podido activar correctamente los protocolos.

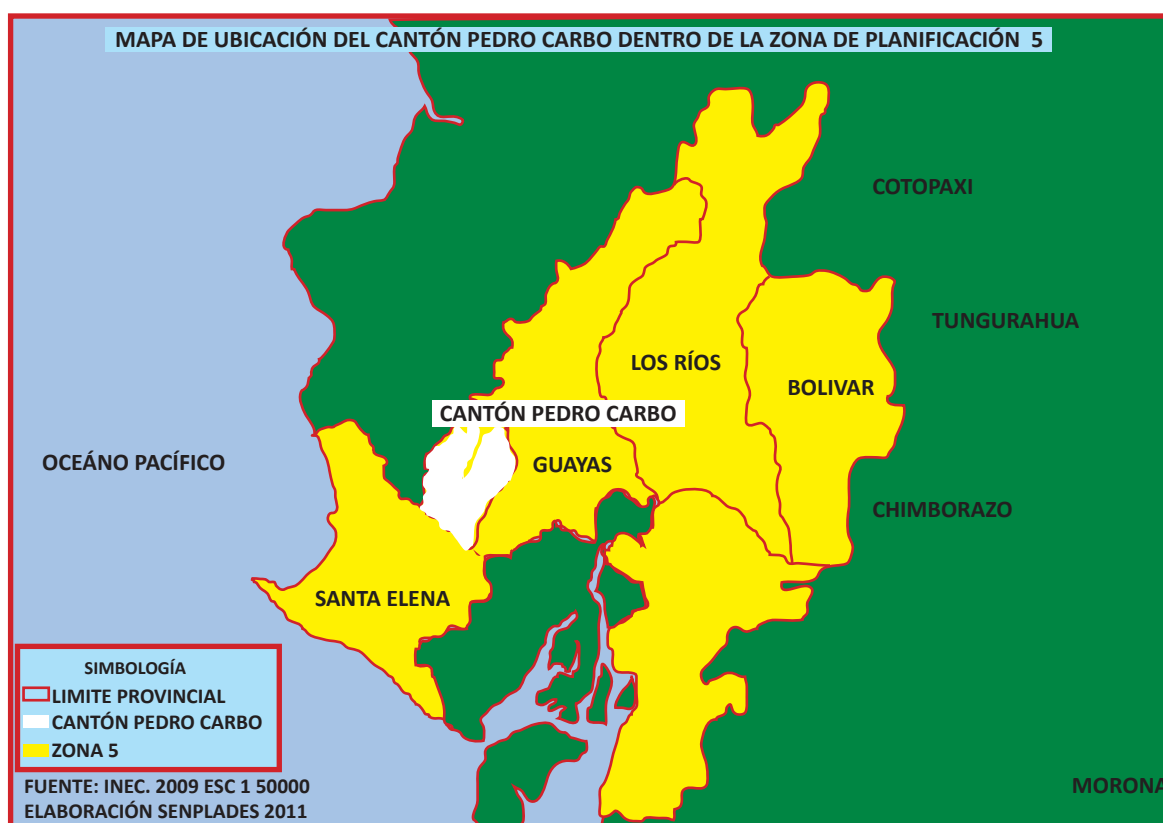
Ruta:

- Explotación Laboral y mendicidad: se identifica una red que lleva a niños y adolescentes de las zonas rurales de la sierra centro (como Colta y Santiago de Quito) a trabajar en Colombia y Venezuela, desde 1997. Su modus operandi es convencer a los padres de enviar a sus hijos a cambio de aproximadamente 1 000 dólares al año, con el 20% al 50% al llevarse al menor y el resto al regreso del mismo. Personas entrevistadas indican que las autoridades de la comunidad indígena conocen de los casos y los toleran como culturalmente aprobados.
- Explotación sexual: no existen casos en la provincia. Sin embargo, en la provincia aldeana de Cotopaxi, la DINAPEN encontró dos casos de adolescentes en explotación sexual que fueron trasladadas a Galápagos.
- Extracción de Órganos: no se registran en las estadísticas, aunque podrían producirse casos en los niños de zonas rurales.
- Reclutamiento para conflictos armados y/o fines delictivos: no existe evidencia en la provincia.

3.13. GRANDES CIUDADES DE LA COSTA: GUAYAQUIL- GUAYAS

Datos Generales:

- Guayas es una provincia de la zona litoral de Ecuador que cuenta con una superficie de 17 139 km². Es el mayor centro financiero y comercial del país. Es la provincia más poblada del Ecuador con 3 645 483 habitantes²⁶⁷.
- Se encuentra limitada al norte con las provincias de Manabí y Los Ríos, al sur con la Provincia de El Oro, así como también con el Golfo de Guayaquil, al este con las provincias de Los Ríos, Bolívar, Chimborazo, Cañar y Azuay, y al oeste con la provincia de Manabí y la provincia de Santa Elena y el Océano Pacífico.
- Su capital es Guayaquil, la ciudad más poblada del Ecuador con 3 050 728 habitantes y cuenta con 25 cantones.



²⁶⁷<http://www.sni.gob.ec>

Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están la Gobernación, la Intendencia, 4 Comisarías de la Mujer, la Fiscalía de la Provincia y una Jefatura Provincial de la DINAPEN (ubicada en Riobamba). En cuanto a las autoridades de niñez, se encuentran un CNNA (Esmeraldas) y 23 Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Riobamba, Guamote, y Guano). Entre los principales organismos de cooperación que se encuentran está ACNUR. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son Fundación Esperanza y HIAS.
- Las autoridades de la zona indican que no existe un trabajo articulado con el Comité Interinstitucional de Trata. Sin embargo, las ONGs se agrupan en la denominada “Red Amiga”.
- No existen políticas ni ordenanzas locales. Pero, en la actualidad existe una Mesa de Movilidad Humana que está promoviendo una política pública desde la Prefectura.
- La provincia no cuenta con datos sobre la TdP recogidos por instituciones públicas; tampoco existen publicaciones sobre la TdP en la zona.
- La OIT publicó una “Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes” en el año 2002.

En el eje de Prevención

La DINAPEN con el MIES INFA, y por otro lado la Red Amiga, capacitan sobre trata a los estudiantes de colegios.

En el eje de Persecución

La DINAPEN se encarga básicamente del traslado de las víctimas, sin tener una articulación fuerte con la Fiscalía. Tiene poco conocimiento sobre la TdP y no forma parte activa de la Red.

De 41 casos de la Fiscalía, solamente existe una sentencia condenatoria.

En el eje de Protección

La Fiscalía tiene un programa de víctimas y testigos articulado que funciona con la RED, pero no han recibido casos de la TdP. En casos detectados internacionalmente, no se han podido activar correctamente los protocolos.

Ruta

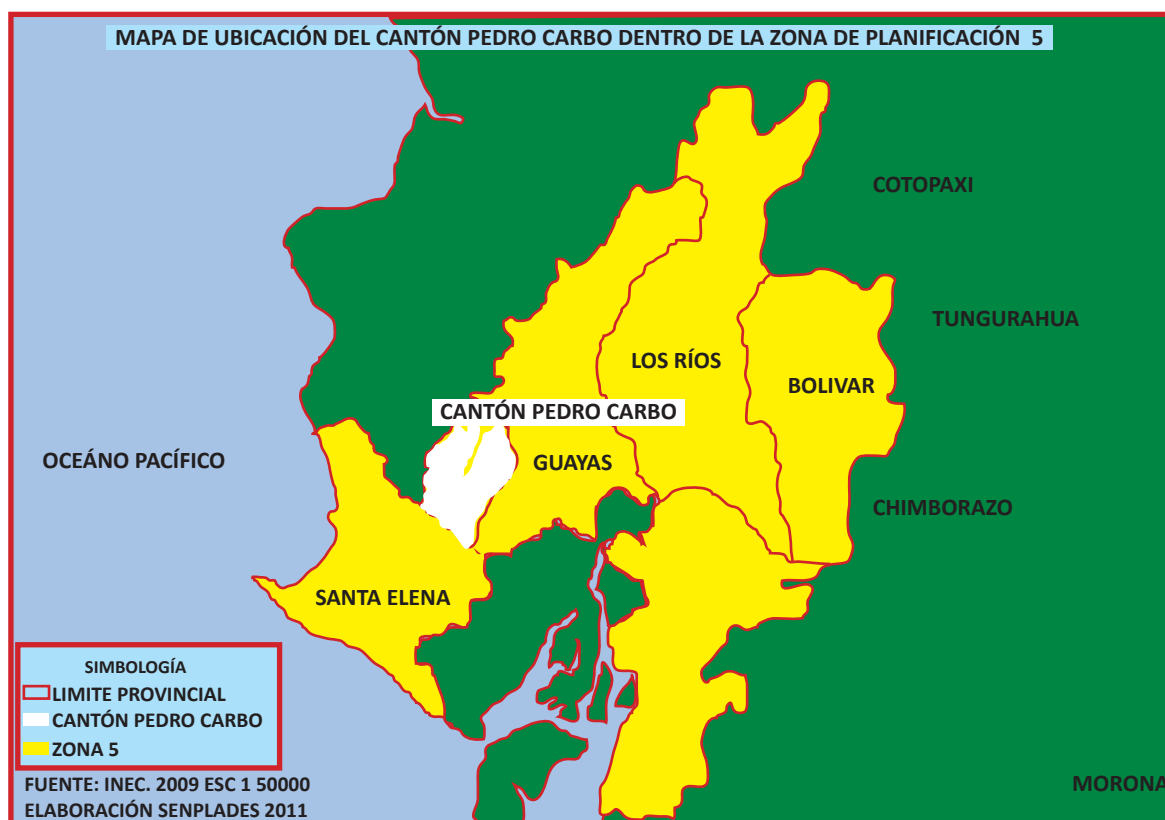
- Explotación Sexual: la ciudad de Guayaquil, al ser la más poblada y con mejores niveles económicos, es considerada una ciudad de traslado, acogida y captación, de adolescentes explotadas sexualmente que vienen de diferentes lugares del país: los Ríos, Manabí, EL Oro, Esmeraldas, Sucumbíos, Pichincha, e incluso de otros países como Colombia y Perú. Se han identificado casos de explotación sexual de adolescentes en prostíbulos, lugares semi estructurados, clandestinos y privados.
- Explotación laboral y mendicidad: no existen investigaciones de la Fiscalía, pero los actores de la zona indican que existen casos de explotación de adolescentes, especialmente de aquellos provenientes de Colombia. Existen casos de mendicidad infantil reportados a la DINAPEN, especialmente de niños y niñas vinculados con el trabajo nocturno en la calle.
- Tráfico de órganos: existe solamente un caso de extracción de un riñón de un adolescente capturado al momento de salir de una discoteca.
- Reclutamiento para conflictos armados: no existe evidencia en la provincia, sin embargo, la población colombiana de adolescentes podría ser propensa al reclutamiento.
- Reclutamiento para fines delictivos: existen dos casos reportados en las estadísticas de adolescentes utilizados en narcotráfico, aunque estas estadísticas podrían disminuir.

3.14 GRANDES CIUDADES DE LA SIERRA: QUITO-PICHINCHA

Datos Generales:

- Pichincha es una provincia de la zona andina norte del Ecuador que cuenta con una superficie de 9 494 km². Es la segunda provincia más poblada del Ecuador con 2 796 838 habitantes²⁶⁸.
- Se encuentra limitada al norte con las provincias de Esmeraldas e Imbabura, al este con las de Sucumbíos y Napo, al sur con las provincias de Cotopaxi , y al oeste con la provincia Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Su capital es Quito, la segunda ciudad más poblada del Ecuador con 2 239 019 habitantes y cuenta con 8 cantones: Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Rumiñahui y San Miguel de los Bancos.

²⁶⁸<http://www.sni.gob.ec>



Hallazgos en la Zona:

- Entre las autoridades de seguridad que existen en la zona están la Gobernación, la Intendencia, cuatro Comisarías de la Mujer, la Fiscalía Nacional y de Provincia, y la Jefatura Nacional de la DINAPEN (ubicada en Riobamba). En cuanto a las autoridades de niñez, se encuentra un CNNA (Esmeraldas) y cinco Juntas Cantonales de Protección de Derechos “JCPD” (Quito, Mejía, Pedro Moncayo, Cayambe y Rumiñahui). Entre los principales organismos de cooperación que se encuentran están: OIM, ACNUR, USAID, OIT, ABA, Save the Children. Finalmente, las principales ONGs que trabajan en el tema son: Fundación Esperanza, Fundación Nuestros Jóvenes, SJMR, Confie, Kimirina, HIAS, Asylum Access, Misión Scalabriniana (Pastoral de Movilidad) y FAS.
- Las autoridades locales conforman el Comité Interinstitucional de Trata. Adicionalmente, el COMPINA articula actividades desde el municipio. Además, existe la Red-anti-trata (Ayuda-T), en la cual participan más de 30 organizaciones públicas, privadas, ONGs nacionales e internacionales.
- Existe una única ordenanza (246) que “regula la Protección Integral de los Niños y Adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito”.
- La provincia cuenta con datos sobre la TdP recogidos por la Fiscalía y la DINAPEN, y organizaciones de la sociedad civil como la Fundación Nuestros Jóvenes.

- Existen varios estudios y publicaciones sobre la TdP financiados por OIM y OIT:
 1. La publicación “La Industria del Sexo Local: Cultura, Marginalidad y Dinero” de Fundación Taller Mujer en el 2002.
 2. Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador, Machala, Guayaquil y Quito, OIT, 2002.
 3. Explotación sexual en el centro histórico de Quito, CEPAM, 2006
 4. El documental “Ruta crítica de la explotación sexual en Quito”, de Fundación Nuestros Jóvenes del 2006.
 5. Un “Estudio Nacional sobre Trata y Tráfico de personas” del CNNA-BID del 2008.
 6. Un “Compendio de Trata de Personas” de la Pastoral de Movilidad en el 2008.
 7. El “Proceso de reinserción de adolescentes rescatadas de la ESC por los Programas de Acción de Quito” de Fundación Nuestros Jóvenes en el 2008.
 8. Metodologías especializadas para atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Instrumento de autoevaluación y co-evaluación de los Modelos, del CNNA en el 2009.
 9. Guía de Atención Integral y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes del COMPINA en el 2009.
 10. Protocolo de Asistencia Consular a Víctimas de Trata de Personas en el Exterior, del MRREE en el 2009.
 11. El Informe Temático “Trata de personas, impunidad, administración de justicia y Derechos Humanos” de la Defensoría del Pueblo en el 2010.
 12. El manual de “Procedimiento de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Movilidad Humana” de SENAMI, MIES y CNNA del 2010.
 13. El Pronunciamiento Defensorial #005 de la Defensoría Nacional de Protección de Derechos Humanos y de la Naturaleza del 2010.
 14. El video educacional “Se trata de Silvia y Juliana” del Ministerio del Educación del 2011.

En el eje de Prevención

La DINAPEN con el MIES INFA, y por otro lado la Red Amiga, capacitan sobre trata a los estudiantes de colegios.

En el eje de Persecución

La mayoría de actividades de prevención del capítulo dos se han desarrollado en esta provincia. Existen algunos programas de prevención en la provincia, ejecutados y financiados por la MIES INFA y la Fundación Nuestros Jóvenes.

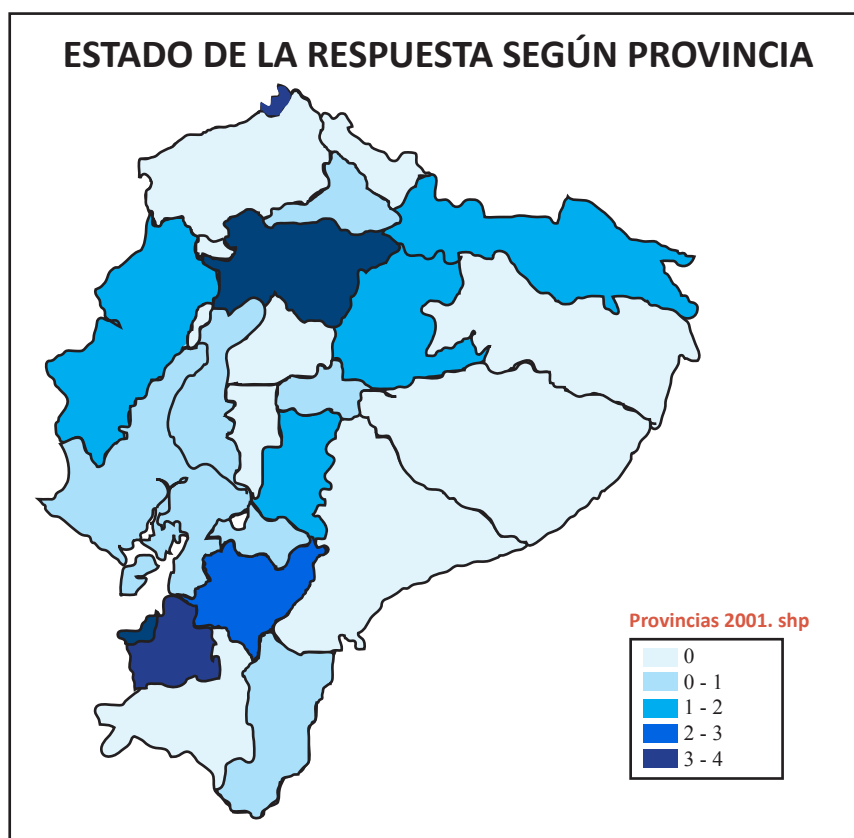
De 170 casos de la Fiscalía desde el 2005, se han logrado 11 sentencias condenatorias, seis de explotación sexual comercial.

En el eje de Protección

La Fiscalía tiene un programa de víctimas y testigos articulado que funciona con el Comité Interinstitucional. En casos detectados internacionalmente no se ha podido activar correctamente los protocolos y se cuenta con una casa de acogida especializada de la Fundación Nuestros Jóvenes.

Ruta:

- Tiene el más alto índice de casos de TdP por explotación sexual de la DINAPEN con un 24.7%. Se han localizado casos en lugares formales, semi formales e informales. Se han detectado adolescentes ofertando servicios sexuales. Las víctimas de ESC acogidas en el Programa de la Fundación Nuestros Jóvenes permiten tener una idea clara sobre las características de las víctimas y los tratantes, donde las adolescentes colombianas se encuentran en mayor vulnerabilidad.
- Explotación Laboral: apenas un 15% de los casos de la DINAPEN están relacionados a la explotación laboral, donde las adolescentes de las zonas rurales de la Sierra y otras zonas son utilizadas para el trabajo doméstico. En cuanto a la mendicidad, este porcentaje sube al 25% de las estadísticas de la DINAPEN.
- Extracción de órganos: no hay estadísticas de la DINAPEN.
- Reclutamiento para conflictos armados: no existe evidencia en la provincia, sin embargo, la población colombiana de adolescentes podría ser propensa al reclutamiento.
- Reclutamiento para fines delictivos: existen dos casos reportados en las estadísticas de adolescentes utilizados en narcotráfico, aunque estas estadísticas podrían disminuir. Según el Censo Carcelario 2008, la proporción de hombres privados de libertad por delito de estupefacientes alcanza el 29.3% del total, mientras que, entre las mujeres, la misma se ubica en el 71.7%, marcando una clara relación de género con los delitos de estupefacientes.



Fuente: Equipo CNNA-BID

Del recuento hecho, se puede evidenciar que las provincias que más trabajan en la TdP son Pichincha y Guayas. Las provincias que se encuentran en las fronteras norte o sur con Colombia y con Perú respectivamente, son provincias de origen, destino, tránsito y retorno de víctimas de trata.

1. Explotación sexual:

existe un corredor marcado de explotación sexual en la frontera norte (Sucumbíos-Ibarra, Carchi-Ibarra, Esmeraldas-Santo Domingo, donde Santo Domingo es la conexión para todas las rutas y las redes). Los destinos finales son las grandes poblaciones como Pichincha, Guayas, y Manabí. Las provincias de la Sierra Central y el Austro, son principalmente el origen desde donde las víctimas son captadas para trata internacional o local. Entre las provincias fronterizas, se observa un fuerte movimiento interprovincial, por ejemplo: Santo Domingo y Pichincha que son a la vez provincias de origen y destino. Lo mismo Pichincha y Esmeraldas, Guayas y El Oro. El movimiento de las víctimas depende del calendario del turismo local e internacional definido principalmente por las fiestas y eventos públicos que generan grandes concentraciones. Finalmente, la Frontera Sur, entre El Oro, también constituye una ruta de la TdP con fines de explotación sexual.

La explotación sexual depende de coyunturas externas y complejas, pero está presente en todas las provincias estudiadas. Se desarrolla dentro de una característica general de aceptación social que se alimenta de la violencia de género, que encuentra una de sus expresiones en la aceptación de la mercantilización del cuerpo femenino. Ciertas características culturales se encuentran aprovechadas para sujetar la mujer a estos espacios de pobreza.

2. Explotación Laboral y Mendicidad:

la explotación laboral y la mendicidad infantil tienen altos índices estadísticos en las poblaciones indígenas de la Sierra y del Oriente. Ello implica una violación grave de los derechos de los niños y niñas, pero goza de una cierta aceptación cultural en estos grupos. Por otra parte, se produce dentro de condiciones severas de pobreza, exclusión social y económica, por lo que para estos grupos constituye una estrategia de sobrevivencia. Existe una ruta entre la provincia de Chimborazo con Venezuela, en donde son los tratantes ecuatorianos los que han construido redes de relaciones. Ellos ofrecen mano de obra infantil a bajos precios. Otra modalidad es aquel constituido por adolescentes engañados, que de igual manera están siendo trasladados al extranjero, para ser explotados en los sectores comerciales o de construcción. Las mujeres indígenas del Oriente se encuentran particularmente vulnerables a la explotación laboral como empleadas domésticas. Finalmente, existen muchos casos donde se captan adolescentes y personas adultas del campo para hacerlas trabajar en determinados oficios y no cancelar las obligaciones económicas acordadas como las plantaciones de Palma, camaroneras, fincas de rosas, entre otros. Ciertos trabajadores peruanos, colombianos, pero también ecuatorianos, han sido víctimas de este tipo de prácticas. Denunciar a trabajadores extranjeros el 30 del mes para deportarlos y no pagar la mensualidad es una práctica común, según el Informe “Sombra de los Derechos de los Trabajadores Migratorios de Ecuador”.

3. Reclutamiento con fines delictivos y reclutamiento para conflictos armados:

la trata con fines delictivos se asocia al fenómeno creciente de pandillas y bandas de delincuencia, estando muy presentes en Santo Domingo. Los niños y niñas explotados en el tráfico de drogas constituyen un capítulo particularmente difícil de diagnosticar por los peligros de la investigación.

La trata con fines de reclutamiento para conflictos armados también es de difícil investigación y de alta peligrosidad. Se supone que existe principalmente en la frontera norte, Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos. Pero, también existen jóvenes que deciden involucrarse voluntariamente en estos grupos. No ha sido posible realizar un estudio profundo de estos casos.

4. Extracción y tráfico de órganos:

sobre la trata con fines de extracción y tráfico de órganos, por ser un delito diferenciado en el Código Penal al delito de trata, debe tener una metodología de investigación diferente que permita una conexión mayor con los hospitales y las clínicas de alta tecnología que permiten realizar estas operaciones. Existen casos aislados, que no permiten confirmar su presencia ni su ausencia. Pero, llama la atención los nueve casos de tráfico de órganos reportados por la DINAPEN en el 2007 en la provincia de Orellana.

El análisis en provincia muestra la alta complejidad para enfrentar el delito de la TdP; el asesinato de la Intendente de Sucumbíos ejemplifica las consecuencias de combatir desarticuladamente este delito. Por ende, la TdP constituye un grave problema de seguridad que requiere un abordaje humanitario por las múltiples violaciones de los derechos humanos de las víctimas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4. I. En términos generales

La TdP en Ecuador constituye uno de los más complicados problemas actuales de seguridad del país. Requiere un tratamiento humanitario especializado porque se entremezclan en él todas las modalidades de delincuencia: tráfico de armas, tráfico de drogas, sicariato, y finalmente explotación de personas; modalidades que violan varios derechos humanos de las víctimas. Esta coyuntura hace que la respuesta hacia la TdP sea difícil de manejar, obstaculizando el acceso a las denuncias, la identificación y protección de las víctimas, procesos y sentencias adecuadas; y por ende, las acciones de los funcionarios involucrados.

Las modalidades de la TdP en Ecuador son diversas y variadas. Esta problemática se agudiza al ser un país de alta y diversa movilidad de flujos (internos e internacionales) migratorios: de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes (hombres o mujeres, adolescentes o mayores de edad, nacionales o de otro origen), muchos de ellos como víctimas de la trata en sus diferentes finalidades. Las víctimas pueden ser captadas en Ecuador para ser explotadas en otros países (trata internacional), ser trasladadas de una zona del Ecuador a otra (trata interna). Todos estos casos se han dado.

Las políticas de fronteras abiertas, el atractivo de la dolarización económica y niveles de la pobreza en varias partes del país, aportan a este fenómeno como factores que profundizan los retos de su respuesta. A pesar de que no existe un sistema de información o estadísticas que permitan establecer con claridad el número de población en movilidad humana, se puede concluir que Ecuador está fuertemente influenciado por ella.

Por ende, se generan obstáculos frente a la respuesta estatal: limitaciones frente a la eficaz protección de los derechos humanos de la víctimas con una perspectiva integral (de género, de seguridad ciudadana, intergeneracional, territorial, e intercultural); el poco conocimiento de las dinámicas que se dan en las provincias que permita generar investigaciones proactivas y no reactivas; y los efectos de los imaginarios de género sobre niños, niñas o adolescentes, mujeres, y personas de otra nacionalidad. Estas debilidades son aprovechadas por los tratantes para fortalecer sus acciones delictivas.

Este Estudio confirmó que la mayoría de casos de la TdP en Ecuador son casos de trata interna (entre provincias), especialmente relacionados a la explotación de niños, niñas y adolescentes en modalidades de explotación sexual y laboral. La mayoría de acciones del estado y las financiadas por la cooperación internacional han estado orientadas a enfrentar la explotación sexual, frente a una ausencia de investigación de la trata, por ejemplo, con fines de extracción de órganos.

1. La TdP con fines de explotación sexual está presente en todas las provincias estudiadas (su respuesta es complicada cuando el trabajo sexual fue legal según el Código de Salud ya derogado, sin encontrarse tipificación o especificación alguna en el Código Penal actual ni en el proyecto del Código Integral Penal). Existe una ruta de explotación sexual en la línea de la Frontera Norte donde existen más de 200 prostíbulos.

2. La TdP con fines de explotación laboral y la mendicidad está fuertemente arraigada en la Sierra-Central.
3. El reclutamiento forzoso para fines delictivos o conflictos armados está fuertemente ligado a las provincias de la Frontera Norte.
4. La Frontera Norte tiene mayor problemática de la TdP por ser una ruta de ingreso, origen, destino y traslado de víctimas, donde las redes ejecutan otras actividades ilícitas. La explotación sexual va de la mano con la explotación laboral en la zona, también puede combinarse con explotación para fines delictivos (como el narcotráfico y el reclutamiento para los conflictos armados).

El perfil de las víctimas reflejado en las estadísticas es principalmente de sexo femenino y menores de edad. Ello se debe a que los operadores de justicia, DINAPEN, tienen un mandato directo de trabajar con niñez y adolescencia, dejando relativamente indefensas a las víctimas que son mayores de edad o del sexo masculino.

4. 2. A nivel del Eje de Prevención

El Código Penal no ha producido claridad en la lucha contra la TdP, pues ha dividido la TdP en tres figuras principales: explotación laboral, explotación sexual y tráfico de órganos, además de ocho tipos penales similares. Ello ha generado confusión en los operadores de justicia, esto se refleja en la forma como la DINAPEN y la Fiscalía establecen registros de estadísticas diferentes (la DINAPEN diferencia entre explotación sexual y laboral, la Fiscalía no).

También se refleja en la operatividad en diferentes agencias estatales (la Fiscalía los investigaba en la Unidad de Delitos Sexuales, ahora en la Unidad de Delitos Transnacionales, dependiendo de la provincia).

A diferencia del Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), el Código Penal incluye como fin de la trata “la explotación ilícita, con o sin fines de lucro” refiriéndose a los trabajos forzados, la esclavitud laboral, la venta de personas o su utilización para actividades de mendicidad, reclutamiento para conflictos armados o fines delictivos, pero no menciona las otras formas de explotación que indica la Convención de Palermo, que incluyen la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual (que se desagrega en otros tipos penales subyacentes).

Esta normativa no tiene adecuada perspectiva de protección a las víctimas sin cumplir el estándar de condición de vulnerabilidad que establece el Protocolo, no sanciona la adulteración de documentos de viaje o identidad, la revelación de la identidad de las víctimas o testigos, ni mecanismos de reparación (asistencia a víctimas y testigos, identificación de la víctima, suministro de información, servicios básicos de las víctimas, participación judicial, protección de datos e intimidad o el derecho a ser indemnizado).

Estos estándares debe ser tomados en cuenta al tipificar la TdP en el nuevo Código Integral Penal, con estándares probatorios que permitan utilizar figuras como el “agente encubierto” o mayor fuerza probatoria de documentos sobre el testimonio de la víctima.

El Plan Nacional para combatir la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores del año 2006 mezcla diferentes problemáticas que corresponden al Plan Decenal de la Niñez, el Plan de erradicación de violencia de género, entre otros. Este ha surgido luego de la calificación del Informe del Departamento de Estado de los EEUU, que ubicaba con una calificación de nivel III al Ecuador por su trabajo de lucha contra la TdP, respondiendo a una coyuntura diferente a los paradigmas de protección que establece el Plan del Buen Vivir y la actual Constitución de la República, vigentes desde el año 2008. Por ello, la Agenda de actualización del Plan responde precisamente a estos paradigmas y requiere ser aprobada e implementada con un presupuesto que brinde sostenimiento a las actividades enmarcadas en el Plan. Tal vez una de las conclusiones más importantes de este Estudio es que el Plan no cuenta con dicho presupuesto, por lo que se ha tenido que depender de los apoyos financieros temporales de la cooperación internacional.

El Plan debe ser trabajado a nivel local y con la coordinación inter-institucional (con el apoyo, donde sea posible, de la sociedad civil). El diagnóstico de las provincias muestra que no se ha descentralizado el Plan, cuyas actividades se han llevado a cabo principalmente en la capital. Salvo el caso de Quito, que regularizó la TdP en una ordenanza con un reglamento y fondos propios, no existen otras políticas estructuradas.

Se encuentran algunas buenas iniciativas en otras localidades como Machala, con una política pública y un plan de acción; en Cuenca, que ha publicado su Plan contra la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes del Cantón Cuenca 2008-2013; y en otras provincias, con el apoyo de la Fundación ESQUEL-USAID, pero esta política territorializada solo ha tenido resultados de protección a las víctimas y de sanción a los tratantes en Quito y en Machala, y algunos resultados en Ibarra y Tena con sus políticas de lucha contra la explotación sexual infantil. Las actividades deben desconcentrarse y reconocer territorialmente las estrategias diferenciadas frente a las modalidades que se abordan – por ejemplo, los niveles de investigación y seguridad de la TdP con fines de explotación laboral en la Sierra-Centro son diferentes a la TdP con fines de explotación sexual en la Frontera Norte.

Se requiere contar con una campaña permanente de prevención de la TdP, en la que se vinculen las nuevas modalidades y rutas para generar alertas preventivas de este delito. Estas campañas deben contar con un apoyo, particularmente del Ministerio de Educación y el Consejo de Transición que incorporen un enfoque integral (de derechos, de género, de seguridad ciudadana, intergeneracional, interculturalidad y territorialidad).

El liderazgo y coordinación del Plan debe recaer en un organismo responsable, dispuesto a maximizar la cooperación y coordinación inter-institucional, involucrar (como necesidad) la sociedad civil, y luchar para fondos del Estado para asegurar la eficiente ejecución del Plan. Se debería crear un organismo especializado en movilidad humana, derechos humanos y seguridad, adjunto al Ministerio del Interior, para que se responsabilice y genere las estrategias adecuadas frente a la problemática de la TdP. Se requiere que, además, desde la coordinación, se generen mecanismos (financiados por el Estado) de veedurías y evaluación del cumplimiento de las actividades propuestas.

Se requiere asimismo, la implantación del Registro Único de Estadísticas de Trata, que permita establecer la magnitud real de la problemática, reconociendo que el sub-

registro es alto, así como las contradicciones de las diferentes estadísticas estatales (entre Fiscalía y Policía) y de las estadísticas de la sociedad civil. Estas deberían desagregar: características de las víctimas (tales como sexo, edad, origen étnico, orientación sexual o identidad de género, situación socioeconómica, lugar de origen, situaciones de atención prioritaria o vulnerabilidad específica), modalidad de trata (externa o interna), finalidad de la trata, duración de la situación de explotación, ruta de traslado, características de los tratantes, características de la intervención (jurídica, psicosocial, asistencia mediata, inmediata, impacto de la asistencia y el enfoque utilizado), entre otros.

4. 3. A nivel del Eje de Persecución

El Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía, por su propio reglamento, obliga a las víctimas a acudir a los tribunales, siendo un proceso potencial de revictimización. Se podría incluir una protección integral desde los CPDs del MIES INFA para que el ingreso al PVVT sea una segunda opción. Se requiere mayor inversión en la cobertura en la atención y asistencia a víctimas que asegure las necesidades básicas como: retorno de las víctimas a su lugar de origen; alojamiento adecuado de primera acogida; asistencia médica, psicológica, y material; información y asesoría jurídica durante la judicialización de los casos; la integración social con búsqueda de oportunidades de empleo; y mecanismos eficaces de reparación.

La confusión normativa generada desde el Código Penal y lo difícil de su estándar probatorio es probablemente una de las causas del alto índice de impunidad. Se debería tener nuevos modelos probatorios, como la introducción del agente encubierto y la vigilancia electrónica, que permitan contar con otras pruebas contundentes durante el proceso.

Se requiere articular a todos los actores, especialmente trabajar la relación entre Fiscalía y Policía, así como el rol de actores en el sector de la salud y la sociedad civil en los operativos. La falta de eficiente coordinación entre estas entidades facilita la impunidad en el tema de la TdP y produce la revictimización. Otras instituciones que no forman parte del Plan como la Secretaría de Transparencia, el Ministerio Coordinador de Seguridad y los gobiernos locales, pueden ser potentes aliados para la efectividad de la lucha contra la trata.

4. 4. A nivel del Eje de Protección

Las casas de acogida especializadas que existen son insuficientes para las necesidades nacionales. Las actuales acogen solo a adolescentes sometidas a ESC, por lo que se requiere financiar otro tipo de albergues especializados también para mujeres mayores de edad, e incluso hombres.

Queda pendiente el establecimiento de mecanismos eficaces de reinserción social de las víctimas de la TdP, por lo que la coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales (y, tal vez, el sector privado) se hace necesaria.

La revictimización también se origina en los procesos de deportación a los que las víctimas son sometidas, por lo que se requiere encontrar alguna normativa que permita regularizar su situación migratoria, mientras se judicializa su caso y/o su defensa este plenamente garantizada.

4. 5. A nivel de Coordinación y Colaboración

El nivel de coordinación y colaboración debe ser el pedestal del plan. En la actualidad no existe una memoria histórica de todas las acciones que se han realizado por parte del estado ecuatoriano en actas del Comité Interinstitucional. Se debe lograr generar mecanismos más adecuados de cooperación.

Sería recomendable crear una estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan de Trata o la Agenda respectiva, que incluiría: índices de verificación del cumplimiento de las obligaciones estatales respecto a los derechos humanos de las víctimas; monitoreo de la problemática según la región; contacto permanente con los actores públicos y privados de todas la zonas; ejecución de una encuesta nacional a los actores involucrados; un mecanismo permanente de diálogo con la sociedad civil y la cooperación internacional; generación de rutas y protocolos de atención; promoción y recolección de convenios bilaterales de cooperación de lucha contra la trata; promoción de políticas locales con involucramiento de los gobiernos seccionales, entre otros indicadores que generen estrategias específicas de lucha contra las diversas modalidades de la TdP.