

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**APORTES Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN
ECUADOR CON RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS
VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS DURANTE EL PERÍODO 2004-2013**

CAROLINA DEL CISNE COSTA GARCÍA

NOVIEMBRE DE 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2013-2015

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**APORTES Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN
ECUADOR CON RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS
VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS DURANTE EL PERÍODO 2004-2013**

CAROLINA DEL CISNE COSTA GARCÍA

ASESORA DE TESIS: CÉCILE MOULY
LECTORES: FREDY RIVERA VÉLEZ
MARTA CABEZAS FERNÁNDEZ

NOVIEMBRE DE 2015

DEDICATORIA

A todas aquellas víctimas de la trata de personas, quienes han sido reducidas al silencio por el poder, la codicia, la ignorancia, la pobreza, la desesperación, las injusticias, las desigualdades sociales y la indiferencia.

A todos esos seres que luchan diariamente por devolver la voz y la palabra a las víctimas de la trata de personas.

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, Ángel Costa Flores, a mi madre, Rosa García Tandazo y a mi hermana, María Gabriela Costa García, por confiar en mí desde el momento en que nací y por impulsarme siempre a ser la mejor versión de mí misma.

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por la oportunidad de formarme aquí y crecer, tanto en lo académico como en lo personal.

A Cécile Mouly, por dirigir esta investigación y acompañarme generosamente en todo momento con su conocimiento.

A Fredy Rivera Vélez y Marta Cabezas Fernández, lectores que retroalimentaron esta investigación.

A mis maestros y maestras, así como a mis compañeros y compañeras de la maestría, por estos dos años de intensa dedicación y aprendizaje.

A Argentina Santacruz, Nidya Pesántez, Bladimir Chicaiza, Martha Cecilia Ruiz, Gina Benavides, Isabel Santillán, Paulina Cáceres, Verónica Supliguicha, Alba Alonso, Gioconda Herrera, Ralf Oetzel y Verónica Feicán, por su apertura y amabilidad al compartir sus experiencias conmigo durante las entrevistas realizadas.

A Cecilia Vaca Jones, Mónica Vinueza Flores, Nancy Carpio Yépez, Linley Barragán Pinos y Javier Cuéllar Parejo, seres de luz que en momentos clave y de distintas maneras han iluminado mi camino.

A mis amigos y amigas, quienes me han enseñado a dar y a recibir con el corazón abierto.

A Cielo, por su presencia permanente y su eterna alegría.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
CAPÍTULO I.....	9
INTRODUCCIÓN.....	9
Presentación y justificación del problema de investigación	9
Pregunta y objetivo central de la investigación	11
Marco teórico.....	13
Metodología.....	13
Estructura.....	17
CAPÍTULO II.....	20
MARCO TEÓRICO	20
Contraste entre el realismo y el liberalismo	21
El realismo.....	21
El liberalismo.....	23
La interdependencia compleja	25
Los regímenes internacionales.....	27
La cooperación internacional desde una perspectiva teórica.....	30
La cooperación internacional al desarrollo.....	31
La cooperación internacional descentralizada y la contribución de actores locales en materia de trata de personas.....	35
La gestión de la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil en materia de trata de personas.....	39
La trata de personas: causas, víctimas y ámbitos	42
Conclusiones.....	45
CAPÍTULO III	47
PERÍODO 2004-2006	47
La presión internacional hacia Ecuador para adoptar una política anti trata.....	48
Los primeros pasos en torno a una respuesta normativa	52
La trata de personas en la agenda de la cooperación internacional en Ecuador	54

Primeras experiencias de cooperación internacional en Ecuador en materia de trata de personas: límites, aportes y desafíos	57
La Organización Internacional del Trabajo	59
La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	63
Conclusiones.....	69
CAPÍTULO IV	72
PERÍODO 2007-2013	72
La nueva política de cooperación internacional en Ecuador y la configuración de un campo más limitado en materia de trata de personas	74
La Organización Internacional para las Migraciones	79
Dificultades y limitaciones en la gestión de la OIM	82
La cooperación internacional descentralizada: una alternativa estratégica	85
El aporte de la OIM en la producción de información en materia de trata de personas y la intervención de otros cooperantes	86
Fin de la gestión de la OIM tras la salida de la USAID de Ecuador: un vacío importante en materia de trata	89
Organizaciones de la Sociedad Civil	91
La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Respuestas frente a las personas en situación de trata y refugio	98
ONU Mujeres	101
Conclusiones.....	104
CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFÍA	112

RESUMEN

El presente trabajo de investigación parte del objetivo de analizar cuáles fueron los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2004-2013, en función del marco jurídico nacional e internacional concerniente a la materia. A través de un análisis cronológico de las dinámicas que configuraron la cooperación internacional en el país en cuanto a la protección de las víctimas de trata de personas, esta tesis busca problematizar y comprender los límites y alcances de dicha cooperación. Para alcanzar este objetivo se empleó una metodología cualitativa que abarcó un análisis documental de estudios académicos y no académicos, así como el desarrollo de entrevistas a los principales actores de la cooperación internacional, de la sociedad civil e instituciones estatales que trabajan en esta temática en Ecuador.

La consecución de este objetivo fue posible a través de un paraguas teórico liberal que incluyó categorías analíticas como la interdependencia compleja, los regímenes internacionales y la cooperación internacional al desarrollo, de la cual se desprenden modalidades como la cooperación internacional bilateral o multilateral y la cooperación internacional descentralizada. Estas categorías ofrecieron las claves explicativas para comprender los dos momentos relevantes de la cooperación internacional en el país en torno a nuestro objeto de estudio. El primer momento estuvo caracterizado por una cooperación revestida de condicionalidades políticas que, si bien sirvieron a intereses concretos del gobierno estadounidense, permitieron por primera vez poner sobre la palestra la discusión de un tema poco conocido y comprendido en Ecuador.

El segundo momento, por el contrario, se caracterizó por el posicionamiento de un discurso más soberano respecto a la cooperación que necesitaba el país. Esto resituó las áreas y sectores de intervención prioritarios, quedando la cooperación internacional en materia de trata de personas fuera de la agenda política. Ambos momentos encerraron barreras y dicotomías. Aunque en el primer período la trata de personas fue integrada dentro de la agenda de los cooperantes presentes en el país, Ecuador no asumió ningún liderazgo claro al respecto. Por otro lado, en el segundo período, Ecuador demostró una mayor apropiación de sus procesos de desarrollo, por lo que

comenzó a buscar una cooperación internacional más enfocada en temas de desarrollo económico, dejando cuestiones como la trata de personas en un segundo plano.

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

Presentación y justificación del problema de investigación

El presente trabajo pretende aprovechar el espacio académico a fin de fortalecer y ampliar el conocimiento sobre los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas en función del marco jurídico nacional e internacional concerniente a la materia. Así analizo la cooperación de gobiernos extranjeros y organismos internacionales con el gobierno ecuatoriano para lograr el cumplimiento de los estándares internacionales exigidos en la materia.

La importancia de este estudio radica en que en Ecuador la trata de personas es un fenómeno que continúa siendo invisibilizado. Así, pese a que el país declaró prioritaria la política del Estado frente al combate a la trata de personas y a que “ha sido suscriptor de diversos convenios internacionales de derechos humanos, en los cuales se prohíbe reiteradamente la esclavitud” (ONUDD, 2011: 23), se carece de un conocimiento preciso que dé cuenta de la efectividad tanto de las leyes internas como de las estructuras y mecanismos vigentes para prevenir y procesar eficientemente la trata de personas. Por otro lado, “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” (ONUDD, 2011: 9).

De igual manera, aunque Ecuador suscribió en el año 2000 y ratificó en el año 2002 el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (en adelante Protocolo contra la trata de personas), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, no fue sino hasta el año 2006 que en el país se expidió el Plan nacional para combatir la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Cinco años más tarde, en el 2011, la Fiscalía General del Estado creó una oficina especializada en delitos sexuales. Asimismo, apenas en el año 2012 entró en funcionamiento la Unidad Contra la Trata de

Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (UCTPTM) del Ministerio del Interior y se reactivó la Mesa anti trata. Estos antecedentes dan cuenta de la ausencia de datos certeros y de los vacíos y la debilidad del accionar estatal frente a este delito, así como de la legitimidad asignada a este problema, por lo que la cooperación internacional en esta materia se ha vuelto importante y necesaria.

Adicionalmente, este trabajo aportará al conocimiento por cuanto existen pocos estudios académicos que abordan la cooperación internacional en materia de trata humana. El caso ecuatoriano no es la excepción, especialmente en lo referente a los derechos humanos de las víctimas, cuya vulnerabilidad incrementa progresivamente al prevalecer un enfoque securitista. En efecto, la trata de personas es vista como un problema de orden y de ley, mas no como una cuestión cuyos antecedentes residen en las desigualdades socioeconómicas y en causas estructurales. Aunque la trata de personas requiere una atención urgente en forma integral ya que constituye un problema en el que convergen la seguridad nacional desde una perspectiva estatocéntrica y la seguridad humana desde una perspectiva antropocéntrica, ambas perspectivas se caracterizan por una polaridad donde se presentan dilemas entre la seguridad y los derechos humanos (Rivera, 2012). Muchas respuestas “se centran principalmente en el enjuiciamiento de los traficantes, y en menor medida, en la protección de las víctimas” (Chuang, 2006: 137). A menudo las víctimas del delito de trata de personas son vistas como delincuentes en lugar de considerar sus necesidades en cuanto a servicios médicos, psicológicos, y ayuda legal (Oxman-Martinez et al., 2005). Esto ha ocasionado que “la trata y el tráfico de personas sean vistos desde el contexto del derecho penal, con especial referencia al papel de la delincuencia organizada” (Breau, 2008: 218).

La realidad de las víctimas de la trata de personas en el mundo entero demuestra que los problemas son resueltos de la misma forma que en el pasado, persistiendo la tendencia de preferir caminos ya conocidos, los cuales priorizan la seguridad internacional tradicional. Esta tendencia es evidente asimismo en la producción académica sobre este tema. Muchos estudios han sido orientados a la trata y el tráfico de personas como una amenaza para la seguridad del Estado, dejando de lado las voces de las víctimas. Otros trabajos han procurado escuchar dichas voces desde un enfoque de género. Sin embargo, esta investigación pretende rebasar estos ámbitos para mostrar

otros aspectos, a partir de la gestión de la cooperación internacional frente a los derechos humanos de las víctimas. Por ello, este trabajo permitirá a quienes hacen políticas públicas en materia de trata de personas, a nivel nacional e internacional, fortalecer dichas políticas con base en los hallazgos del estudio. También contribuirá a alcanzar una definición común sobre los compromisos asumidos mediante el establecimiento de sinergias y alianzas entre los oferentes de cooperación.

Pregunta y objetivo central de la investigación

La pregunta central que guía la investigación es la siguiente: ¿Cuáles han sido los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas en función del marco jurídico nacional e internacional concerniente a la materia durante el período 2004-2013? Esta delimitación temporal toma como punto de partida el año 2004 por cuanto en junio de dicho año Ecuador fue considerado por primera vez dentro del nivel 3 del Reporte de Trata de Personas, elaborado anualmente por el gobierno de los Estados Unidos. Esto levantó alerta sobre el incumplimiento y la ausencia de esfuerzos significativos por parte del Estado ecuatoriano en torno a las disposiciones del Protocolo contra la trata de personas. Asimismo, se ha extendido el período de estudio hasta el 2013 ya que en este año culminó el Programa contra la trata de personas, ejecutado técnicamente por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

Por consiguiente, el período 2004-2013, y de manera especial 2007-2013, fue el momento más importante y de apogeo para la cooperación internacional en el ámbito de la trata de personas. Enmarcar esta investigación en el referido período es fundamental para extraer lecciones y aprendizajes que contribuyan al presente análisis. Además, esta delimitación temporal permitió incorporar la información más actualizada posible en este campo al momento de realizar la investigación, ofreciendo una mayor profundidad, amplitud y riqueza interpretativa en la contextualización de la realidad.

Respecto al objetivo central, es pertinente remitirse al Protocolo contra la trata de personas ya que “es hoy en día el más importante e influyente acuerdo legal internacional en materia de trata de personas” (OACDH, 2010: 20). Según este

instrumento, “los Estados partes se comprometen a asegurar que su propia legislación y sus políticas o prácticas nacionales cumplan con los requisitos del tratado y estén de acuerdo con las normas de éste” (OACDH, 2010: 18). Por esta razón, este instrumento sirve como guía para evaluar la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas, prestando especial atención a los siguientes artículos:

- Artículo 2: Se refiere a los fines del protocolo, entre ellos prevenir y combatir la trata de personas, así como proteger y ayudar a las víctimas mediante la promoción de la cooperación entre los Estados partes con el propósito de alcanzar dichos fines.
- Artículo 6: Sus distintos numerales disponen la obligación de los Estados partes de brindar asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas. Para efectos de este estudio cabe resaltar que el numeral 3 alude a la cooperación con organizaciones no gubernamentales, entre otras que sean pertinentes, como mecanismo para lograr la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas.
- Artículo 9: Al establecer otras precisiones respecto a la prevención de la trata de personas, este apartado señala que los Estados partes podrán recurrir a la cooperación bilateral o multilateral a fin de promover el desarrollo social y atender aquellas causas estructurales que convierten a un ser humano en una víctima potencial para la trata de personas (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional).

En lo que se refiere a la hipótesis de trabajo, Keith Punch establece que una hipótesis no es necesaria en una investigación de carácter cualitativo por cuanto no se cuenta con una explicación consistente que responda a la pregunta central de investigación (Punch, 2005). Creswell además señala que para probar una hipótesis se requiere recurrir al empleo de procesos estadísticos que permitan al investigador extraer

inferencias de la población a partir de una muestra de estudio (Creswell, 2009). Por lo expuesto por ambos autores, en este caso particular se pudo prescindir de una hipótesis.

Marco teórico

Respecto al marco teórico que ofrecerá las categorías de análisis para enmarcar la presente investigación, el liberalismo ha sido escogido como el paraguas teórico macro. Su elección parte de una confrontación entre las dos teorías predominantes de las relaciones internacionales, el realismo y el liberalismo, teniendo la necesidad de descartar el realismo ya que son los postulados del liberalismo los que ofrecen la guía más idónea para abordar nuestro objeto de estudio. El liberalismo además nos permite estudiar la cooperación internacional como un instrumento que fortalece las capacidades de los entes involucrados en la lucha contra la trata de personas, facilitando una mejor atención a las víctimas. Dentro de la cooperación internacional, se tomará como referente a la cooperación internacional al desarrollo que cuenta con una amplia literatura académica. Ésta se complementa con literatura más específica sobre cooperación internacional bilateral, multilateral y descentralizada que tiene relación directa con la protección de víctimas y la restitución de sus derechos. De esta forma, se destaca el valioso aporte de actores territoriales que, desde un entendimiento situado en lo local, orientaron la gestión de la cooperación internacional en áreas donde mayores casos de trata de personas se reportaron.

Metodología

Puesto que el análisis de los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas supuso el hecho de ‘descubrir’, ‘tratar de entender’, ‘explorar un proceso’ y ‘describir experiencias’, este estudio implicó un acercamiento cualitativo (Punch, 2005:19). En tal virtud, mediante un proceso principalmente inductivo, fundamentado en una perspectiva interpretativa, se estudiaron los principales aportes de la cooperación internacional en Ecuador en apoyo a las políticas públicas, programas, acciones y estrategias respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata durante el período 2004-2013.

En lo que se refiere a las técnicas que facilitaron la recolección de datos, esta investigación implicó un trabajo de campo realizado en la ciudad de Quito durante los meses de febrero, marzo y abril de 2015. Para ello, los instrumentos empleados abarcaron entrevistas que permitieron obtener datos provenientes de fuentes de información primaria. Por la naturaleza de esta investigación, estas entrevistas “se dirigieron al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se podían observar directamente” (Taylor y Bogdan, 1987: 103). Por ese motivo, los interlocutores se convirtieron en los informantes de la investigadora. Las preguntas de las entrevistas tuvieron un diseño semi estructurado y abierto (Babbie, 2000), mismo que fue escogido en función de su flexibilidad y dinamismo en la práctica. En este sentido, cabe recalcar que, si bien se contó con una guía de objetivos clave que debían ser alcanzados, las entrevistas semi estructuradas ofrecieron la posibilidad de que las respuestas a las primeras preguntas planteadas fueran las que definieran las siguientes preguntas, entrelazando los temas. Al respecto, no se trató únicamente de obtener respuestas, sino también de saber qué preguntas hacer y cómo hacerlas (Taylor y Bogdan, 1987). Por ello, Babbie recomienda no limitarse a protocolos estructurados ni preguntas preestablecidas, sino rediseñarlas según sea necesario. Sin embargo, fue preciso remitirse en todo momento a la guía, la cual constituyó una lista de temas generales que debieron cubrirse con base en objetivos. Lo que se hizo fue plantear la pregunta e indagar y reflexionar sobre el significado de su respuesta para “formular otra pregunta que o bien profundice en la respuesta anterior o bien dirija la atención del entrevistado a otra parte más importante para su investigación” (Babbie, 2000: 269).

Siguiendo esta recomendación, se plantearon preguntas tentativas de carácter inicial y/o exploratorio que dirigieron la conversación y los siguientes pasos de la investigación. Dichas preguntas fueron aplicadas tanto a las instituciones a nivel nacional como a los organismos oferentes de cooperación, según fue el caso, y permitieron conocer la perspectiva de los actores involucrados, así como evaluar en un primer momento si éstas eran las indicadas para cumplir el objeto de estudio. Asimismo, las respuestas que se obtuvieron fueron un insumo importante para definir la estructura de los capítulos empíricos. De conformidad a lo ya mencionado, esta estrategia tuvo un carácter exploratorio a fin de alcanzar una familiaridad inicial con la temática en

cuestión. En este sentido, ofreció un primer acercamiento que definió el curso de la investigación para profundizar en ella, motivo por el cual constituyó un recurso indispensable durante todo el trabajo de recolección de datos. Las entrevistas estuvieron dirigidas a funcionarios que laboraban en instituciones de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, dentro de cuyas competencias se encontraba la temática de la trata de personas en Ecuador, así como la cooperación internacional orientada a dicho ámbito, instituciones estatales y académicas. Recabar información de diversos actores fue importante para obtener resultados más fiables y contar con una perspectiva integral basada en la triangulación de datos sobre nuestro objeto de estudio.

Se contó con un amplio espectro de actores. A nivel de la cooperación internacional se entrevistó a tres funcionarios del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Ecuador: OIM, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ONU Mujeres. A nivel de la cooperación bilateral se entrevistó a funcionarios de la USAID y la Cooperación Internacional Alemana (GIZ, por sus siglas en alemán). De las organizaciones de la sociedad civil se entrevistó a funcionarias de Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Alas de Colibrí y Fundación Esperanza. A nivel estatal se entrevistó a funcionarios de instituciones que tenían dentro de sus responsabilidades la implementación del Plan nacional de prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, incluyendo personal del Ministerio del Interior y la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Quito. Finalmente, se tuvo acceso a tres expertas académicas: Gina Benavides de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), así como Martha Cecilia Ruíz y Gioconda Herrera de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

A pesar de que en el listado anterior figuran actores que no pertenecen a la cooperación internacional, sus aportes fueron esenciales ya que a través de ellos ésta ha intervenido en el país o han estudiado la cooperación internacional en materia de trata humana en Ecuador. Cabe aclarar que al inicio se desconocía cuántas entrevistas en profundidad debían realizarse. Esta decisión se tomó después de comenzar a hablar con los entrevistados (Taylor y Bogdan, 1987). Aunque se contaba inicialmente con un mapeo de actores e instituciones, en este ejercicio la técnica de la “bola de nieve” fue de gran ayuda. Al momento de realizar las primeras entrevistas, se procuró que fueran los

mismos entrevistados quienes nos presentaran o nos refirieran a otros actores idóneos, incluso aquellos que no fueron identificados en el mapeo inicial (Taylor y Bogdan, 1987). Este abanico de opciones es otra característica del enfoque cualitativo, donde no existen ideas preconcebidas, motivo por el cual el proceso de investigación fue emergente y flexible, es decir que los datos surgieron poco a poco. Asimismo, otra de las técnicas de investigación empleada fue el análisis documental, mismo que incluyó fuentes primarias y secundarias de información, tales como: estudios empíricos, informes, guías, manuales y publicaciones realizadas por instituciones no académicas vinculadas al tema de investigación; libros, tesis, estudios y artículos académicos; periódicos y revistas; políticas nacionales y tratados internacionales; sitios web oficiales de las instituciones especializadas; y documentos proporcionados por los entrevistados que abordan la temática en relación al período 2004-2013.

Tanto las fuentes primarias como secundarias permitieron procesar los datos mediante un ejercicio de triangulación, que consistió en “confrontar y someter a control recíproco relatos de diversos informantes” (Taylor y Bogdan, 1987: 92). De igual manera, este mecanismo fue útil para el establecimiento de controles cruzados para la verificación de la coherencia de la información. A lo largo de esta investigación, todos estos instrumentos giraron en torno a las siguientes unidades de análisis: cooperación internacional en Ecuador, derechos humanos y víctimas de trata de personas, mismas que permitieron mantener el enfoque en un levantamiento de información adecuado a fin de cumplir los objetivos planteados y dar una respuesta a la interrogante propuesta.

Finalmente, no fue posible contar con la oportunidad de acercarse a víctimas para escuchar sus testimonios respecto a sus experiencias durante el proceso de protección y restitución de sus derechos, apoyado por la cooperación internacional. Esto hubiese permitido obtener una idea más integral del rol de la cooperación internacional en esta realidad. Sin embargo, de conformidad a las recomendaciones éticas y de seguridad realizadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas, “entrevistar a una mujer que haya sido víctima de trata de personas conlleva una serie de consideraciones éticas y de seguridad para ella y para las personas cercanas a ella, así como para el entrevistador” (OMS, 2003:5), por lo que no fue factible en el marco de esta investigación.

Estructura

La tesis está compuesta por tres secciones principales dentro de las cuales se distribuyen cada uno de los cinco capítulos de este trabajo. De esta manera, en la sección denominada por Patrick Dunleavy (2003) como “antecedentes” se encuentran el primer capítulo de carácter introductorio y el segundo capítulo de carácter teórico. Seguidamente, se encuentran el tercer y cuarto capítulo, ambos de carácter empírico. Éstos fueron divididos según un criterio cronológico que tomó como base los años 2004-2006 y 2007-2013 ya que constituyen períodos clave para responder a la pregunta central de investigación.

En efecto, la cooperación internacional en Ecuador respecto a la protección y restitución de los derechos de las víctimas de trata de personas conoció dos momentos importantes. El primero de ellos, plasmado en el tercer capítulo, parte del año 2004 y recoge los primeros pasos desde la suscripción del Protocolo contra la trata de personas en el año 2000 hasta la emisión del decreto ejecutivo que declara la trata de personas como una política prioritaria del Estado, del cual se derivó la formulación del Plan nacional anti trata. Estos logros fueron posibles debido a la presión internacional que el gobierno estadounidense ejerció a fin de que el país adoptara legislación y normativa en el tema. Como se verá, esta presión respondió a motivaciones propias de la política exterior de los Estados Unidos, las cuales descansaron en condicionamientos y amenazas que apresuraron los primeros pasos en torno a una respuesta normativa desde Ecuador. Ésta, más adelante, desembocó en la inclusión de la temática en la agenda de la cooperación internacional, manifestándose principalmente en las intervenciones de la OIT y la USAID, instituciones que lideraron las primeras experiencias de cooperación en materia de trata. El camino recorrido por dichas instituciones se caracterizó por los límites y desafíos que recayeron sobre la debilidad institucional del país. Sin embargo, esta realidad no fue impedimento para que la cooperación internacional realizara considerables aportes en una etapa donde el tema era totalmente desconocido.

El segundo momento, recreado en el cuarto capítulo, corresponde al período 2007-2013 con la llegada de Rafael Correa a la presidencia y junto a ello una serie de reformas políticas, destacándose especialmente aquellas en torno a la cooperación internacional. Si bien muchas reformas contribuyeron a fomentar una mayor

responsabilidad del Estado en el tema de la trata de personas, otras fueron en detrimento de la protección y restitución de los derechos de las víctimas, una problemática que el Estado aún no era capaz de abordar. La cooperación internacional, a través de la USAID como socio financiador y la OIM y la OIT como socios ejecutores, ayudó a implementar el Plan nacional anti trata formulado en el año 2006, mismo que se encontraba bajo la rectoría del aquel entonces Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior. Pese a que se formuló un plan con base en el cual la cooperación internacional debía intervenir conjuntamente con instituciones estatales, éste no contó ni con aprobación ni con presupuesto por parte del Estado. Por consiguiente, el apoyo de estos organismos no sólo consistió en ofrecer recursos financieros suplementarios, sino también asistencia técnica que permitiera ejercer, a partir de la cooperación internacional descentralizada, una acción directa contra la trata.

Durante este período, la cooperación internacional en Ecuador comenzó a encontrarse dentro de un campo de actuación cada vez más limitado, suponiendo dificultades para la gestión de la OIM, quien en respuesta intentó intervenir desde los territorios donde más casos de trata se habían detectado. El trabajo de la OIM se nutrió de las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil, que comenzaron a ser invisibilizadas en el mismo instante en que la cooperación internacional en Ecuador adoptó una nueva visión. El aporte del ACNUR y ONU Mujeres fue de igual manera relevante pues, aunque no llevaban el tema directamente, permitieron adoptar enfoques distintos como, por ejemplo, la necesidad de protección internacional a las víctimas de trata en situación de refugio, así como una perspectiva de género. Aunque estas agencias no trabajaron articuladamente, dieron muestras de que se podía adoptar una mirada más integradora desde distintos enfoques que permitieran abordar un tema tan complejo. En síntesis, este capítulo pone al descubierto el declive de la cooperación internacional en Ecuador en materia de atención a los derechos de las víctimas de trata de personas, profundizándose con la salida de la USAID al existir numerosas incompatibilidades entre el gobierno estadounidense y el gobierno ecuatoriano.

Finalmente, la sección de conclusiones y consideraciones finales recoge los principales hallazgos de la presente investigación. En este quinto capítulo se recopilan los resultados más importantes sobre lo que constituyó el apoyo de la cooperación

internacional al Estado ecuatoriano. Asimismo, se proponen pistas para futuras investigaciones, enfatizando en la necesidad de repensar la cooperación de manera que ésta pueda seguir aportando en un problema aún latente.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

Este capítulo tiene por objetivo establecer un marco teórico para la presente tesis. Para analizar los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2004-2013 se ha escogido el liberalismo como paraguas teórico macro. En primer lugar se establece una breve comparación entre las dos teorías predominantes de las relaciones internacionales, el realismo y el liberalismo, en relación al objeto de estudio. Confrontar en un inicio ambas teorías es pertinente, pues navegar en sus postulados permite identificar sus fortalezas y debilidades. Se argumentará que, para efectos específicos de este estudio, el liberalismo ofrece las categorías de análisis y los conceptos más pertinentes para guiar esta investigación. En este punto se revisarán conceptos como la interdependencia compleja y los regímenes internacionales. Al ser la trata de personas un problema mundial, se requiere una respuesta global y cooperativa, inscrita en instrumentos internacionales clave destinados a atender esta problemática de manera conjunta por parte de los países que se han sumado en calidad de Estados partes, así como del resto de actores que integran el sistema internacional.

Una vez realizado este ejercicio, a continuación se introducen algunos conceptos de la cooperación internacional por cuanto ésta permite fortalecer las capacidades de los entes involucrados en la lucha contra la trata de personas, pero, sobre todo, conduce a una mejor atención a las víctimas. Se toma como referente a la cooperación internacional al desarrollo por su amplia vinculación con la problemática en cuestión, a través de sus distintas modalidades e instrumentos como, por ejemplo, la cooperación multilateral de organismos especializados, la cooperación bilateral de otros países y la intervención de actores locales, territoriales y de la sociedad civil, por medio de la cooperación internacional descentralizada. Finalmente se abordan algunas consideraciones generales sobre la trata de personas, misma que se alimenta de problemas estructurales que desencadenan una serie de violaciones a los derechos humanos, siendo esta problemática una de sus máximas expresiones.

Contraste entre el realismo y el liberalismo

En el ámbito de la cooperación y de las relaciones internacionales las dos teorías más relevantes han sido el realismo y el liberalismo. A continuación se hará una breve revisión de sus visiones acerca del mundo, particularmente en cuanto al papel del Estado, los intereses de poder y la naturaleza del ser humano. Se discutirá asimismo las implicaciones de escoger cada una de estas teorías para la presente investigación y se justificará el uso del liberalismo como la perspectiva teórica más idónea para estudiar el rol de la cooperación internacional en Ecuador en materia de protección y restitución de los derechos de las víctimas de trata de personas.

El realismo

El realismo ha sido catalogado como la teoría dominante de la política mundial así como de las relaciones internacionales desde sus inicios como objeto de estudio. Esta teoría argumenta que "la política, como la sociedad en general, están reguladas por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana" (Morgenthau, 1978: 1). Así, la política de los Estados se guía en términos de interés nacional a fin de maximizar el poder. Para el realismo, los Estados coexisten en un ambiente hostil, donde la paz se consigue a través de la fuerza, motivo por el cual "la naturaleza anárquica de la política mundial hace de la guerra una condición típica de la vida humana" (Carruthers, 2005: 84). Al respecto, Gilpin señalaba que "el moderno Estado-nación es, primero y ante todo, una máquina de hacer guerra, producto de las exigencias de supervivencia grupales en el estado general de la anarquía internacional" (Gilpin, 1990: 99).

En el marco del principio de '*raison d'état*', realistas clásicos como Tucídides, Maquiavelo y Hobbes plantearon los lineamientos que orientarían la conducta de los Estados con el fin de alcanzar su fortalecimiento e incrementar su prestigio internacional. Estos autores "formularon la manera en que los líderes estatales debían conducirse en el ámbito de la política internacional" (Dunne y Schmidt, 2005: 162). Al igual que realistas estructurales como Kenneth Waltz, han comparado al realismo con un triángulo cuyos tres ejes fundamentales son el estatismo, la supervivencia y la autoayuda (Dunne y Schmidt, 2005). En el primer caso, la voluntad colectiva de la gente se legitima en el Estado como el actor más importante en el ámbito político internacional.

En el segundo y tercer caso, los Estados perpetúan su existencia a través de la autoayuda “como principio de acción en un sistema anárquico, donde no existe un gobierno mundial, [...] por lo que cada actor estatal es responsable de asegurar su propio bienestar y supervivencia” (Dunne y Schmidt, 2005: 164). En este sentido, “los realistas no creen que sea prudente para un Estado confiar su seguridad y supervivencia a otro actor o institución internacional” (Dunne y Schmidt, 2005: 164).

Sobre lo anterior, a lo largo de la historia, el realismo ha resaltado su escepticismo hacia los principios morales universales por cuanto éstos únicamente han preservado los intereses de actores con una notoria relevancia política. Carr sostiene que “las teorías sobre la moralidad internacional son el producto de naciones o grupos de naciones dominantes” que se han servido de ciertos valores con el fin de perpetuar procesos hegemónicos (Carr, 2004: 240). Esto da cuenta de que, según la teoría realista tradicional, los intereses nacionales juegan un papel fundamental. Así, “en el discurso y en los debates sobre política exterior, el ‘interés nacional’ –incluso en la era de la proliferación de instituciones y regímenes internacionales– parece dominar los cálculos privados y las observaciones públicas de una amplia gama de líderes políticos nacionales” (Sanders, 2001: 624).

Con base en estos preceptos, los exponentes del realismo han advertido a los líderes estatales sobre los riesgos de sacrificar su propio interés con el fin de adherirse a aspiraciones ingenuas y utópicas, entre ellas alguna noción indeterminada de conducta ética (Dunne y Schmidt, 2005). Así pues, los realistas dudan de la voluntad y de la capacidad de los Estados para cooperar ya que, pese a la posible existencia de intereses compartidos, la naturaleza anárquica de la sociedad internacional alimenta la rivalidad y los conflictos interestatales. Bajo esta mirada, “el realismo sobredimensiona el conflicto y subestima las capacidades de las instituciones internacionales para promover la cooperación” (Grieco, 1988: 486). La cooperación puede invisibilizar los verdaderos intereses de los Estados y de los hombres (Waltz, 1959).

De conformidad a estos postulados, el realismo es de poca utilidad para abordar este tema de estudio ya que considera que la cooperación se encuentra condicionada por lógicas tradicionalmente dominantes, entre ellas la competencia por la seguridad y supervivencia de los Estados. El realismo ve en la cooperación un mecanismo empleado

por los Estados para alcanzar sus fines mediante la proyección de sus políticas nacionales y su posición dominante a nivel internacional, antes que como un instrumento empleado por actores independientes y autónomos con la capacidad de coordinar sus políticas a fin de obtener beneficios con base en sus valores y normas compartidas.

El liberalismo

Históricamente la principal corriente teórica alternativa al realismo ha sido el liberalismo que cuestiona la comprensión sombría del realismo acerca de los Estados y la política mundial, mediante el ofrecimiento de una mirada más optimista sobre la misma (Grieco, 1988). Sin embargo, Robert Jervis hace hincapié en la necesidad de aclarar que la mayoría de las divergencias entre el realismo y el liberalismo giran en torno a su campo de estudio. Así, por un lado el realismo ha adoptado una postura estatocéntrica que enfoca su atención en mayor medida en ámbitos inherentes a la reducción de las amenazas a la seguridad nacional, las causas y efectos derivados de las guerras, así como la supervivencia de los Estados a través de la maximización de sus intereses y el poder. Por otro lado, los liberales han concentrado su atención en las libertades individuales, en la economía política internacional y en las instituciones internacionales, particularmente en el caso de los institucionalistas neoliberales (Jervis, 1999). Por lo tanto, la política exterior de los Estados no debe explicarse únicamente a partir del equilibrio de poder sino también a través de las relaciones de confianza que se pueden generar entre países democráticos (Doyle, 1983).

El pensamiento liberal reclama la primacía de la seguridad de los individuos por encima de la seguridad de los Estados. El liberalismo resalta la importancia del individuo, dando prioridad a determinados derechos individuales como la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, la propiedad privada y otros derechos civiles, económicos y sociales que el Estado tiene la obligación de proteger (Doyle, 1986). Estas ideas y valores ejercieron una notable influencia en el establecimiento de la agenda de las relaciones internacionales, especialmente en la sociedad occidental (Dunne, 2005). De igual manera, según esta corriente, “los seres humanos son considerados criaturas con la capacidad de cooperar pese a su confinamiento dentro de

Estados que a menudo se comportan como si no lo fueran” (Carruthers, 2005: 84). Al respecto, considerando la naturaleza anárquica de la sociedad internacional, al igual que el realismo, el liberalismo reconoce la existencia del conflicto. No obstante, tal anarquía no es concebida por los liberales como una característica exclusiva de la política mundial. “En muchos casos y en muchas áreas, los Estados son capaces de trabajar conjuntamente para mitigar los efectos de la anarquía, producir beneficios mutuos, y evitar daños compartidos” (Jervis, 1999: 45). En tal virtud, “para el liberalismo, la cooperación en un sector podría llevar a los gobiernos a ampliar el alcance de la colaboración entre otros sectores” (Dunne, 2005: 193).

La globalización y sus efectos multidimensionales han interconectado en mayor medida a los Estados. El liberalismo establece que lo que sucede en una parte del sistema internacional tiene consecuencias directas e indirectas para el resto de unidades de dicho sistema. Bajo esta premisa, existen “autores que consideran que la cooperación es esencial en un mundo de interdependencia económica, y que argumentan que los intereses económicos compartidos crean la necesidad de leyes e instituciones internacionales” (Mitrany citado en Keohane, 1988: 20). La globalización entonces ha planteado a los liberales el reto de abordar todos sus efectos mediante el diseño de regímenes más robustos, mercados más abiertos e instituciones con mayor solidez. En este contexto ha surgido una pregunta central en torno a “cómo promover y apoyar la cooperación en un sistema anárquico y competitivo” (Lamy, 2005: 208). En síntesis, el liberalismo “se centra en el análisis de la cooperación entre los Estados como variable dependiente, en donde se espera un mayor potencial de cooperación y progreso en las Relaciones Internacionales” (Rathbun, 2013:83).

Tanto las limitaciones y los retos que supone este delito dan cuenta de que “no existe una solución fácil o unidimensional a la trata de personas, ya que está influenciada por un complejo conjunto de factores, que a menudo se combinan unos con otros” (Van Impe, 2000: 113). Por tal motivo, y al ser un delito que ocurre tanto interna como externamente, “la lucha en contra de éste requiere no sólo una acción coordinada a nivel nacional, sino también a escala jurídica internacional, con un enfoque global y multidisciplinar” (Van Impe, 2000: 122). Estas aseveraciones nos remiten a los fines del Protocolo contra la trata de personas en lo que se refiere a la necesidad de incurrir a la

cooperación internacional “como un vehículo importante para hacer frente a estas preocupaciones” (Oxman-Martinez et al., 2005: 8).

En tal virtud, al ser la trata de personas un problema mundial, “requiere una respuesta global por lo que la mayoría de los países se han sumado en calidad de Estados partes de instrumentos internacionales clave destinados a prevenir y reprimir [...] este delito” (Sigmon, 2008: 245). Dicha respuesta global se inscribe en un marco jurídico internacional que reconoce a la trata de personas como una “cuestión compleja que puede examinarse desde varias perspectivas diferentes, entre ellas la de los derechos humanos, la lucha contra la delincuencia, la justicia penal, las migraciones, la explotación sexual y el trabajo” (OACDH, 2010: 17). Ante dicha complejidad, el liberalismo, a partir de los postulados de la teoría de la interdependencia compleja y de los regímenes internacionales, resulta ser apropiado para el estudio del rol de la cooperación internacional en Ecuador en materia de protección y restitución de los derechos de las víctimas de trata de personas.

La interdependencia compleja

La teoría de la interdependencia compleja nos habla sobre la construcción de una “aldea global” que posee tres características fundamentales (Keohane y Nye, 1988). La primera de ellas se refiere a la existencia de múltiples canales que conectan a las sociedades, mediante el incremento de las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Así, “las políticas internas de los diferentes países interfieren entre sí cada vez más, [...] borrando las fronteras entre política interna y externa, y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior” (Keohane y Nye, 1988: 42). La segunda característica gira en torno a la ausencia de jerarquía en los temas que componen la agenda de las relaciones internacionales. En este sentido, “las agendas de asuntos exteriores -es decir, conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos- se han tornado más amplias y más diversas” (Keohane y Nye, 1988: 43). Por esta razón, los distintos temas que conciernen a las sociedades ya no pueden subordinarse al interés de la seguridad militar. Al respecto, Henry Kissinger, ex Secretario de Estado de Estados Unidos, señaló lo siguiente:

Los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nuevas y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática (Kissinger, 1975: 199 citado en Keohane y Nye, 1988: 43).

En relación a esta aseveración, surge la tercera característica que propone un ensanchamiento conceptual respecto al tema de la seguridad y el empleo de la fuerza militar por cuanto, cuando predomina la interdependencia compleja, “la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas [...] que se están volviendo más importantes” (Keohane y Nye, 1988: 44). Por lo tanto, los Estados “son cada vez más dependientes (interdependientes) y más vinculables entre sí” (Messner, 2001: 51). Esto supone un complejo proceso de globalización con desafíos retadores, convirtiéndose incluso en catalizadora de nuevas amenazas con la capacidad de desdibujar cualquier tipo de frontera ya que “la interdependencia puede transmitir tanto las malas como las buenas influencias: el desempleo o la inflación pueden exportarse de igual modo que el crecimiento y la prosperidad” (Keohane, 1988: 18).

Respecto al objeto de estudio en esta investigación, una de las expresiones más perversas de la globalización es la trata de personas, la cual constituye una de las actividades delictivas con mayor y rápido crecimiento a nivel mundial (Rizer y Glaser, 2011). Frente a las condiciones originales que han dado lugar a un delito como éste, Siddharth Kara señala que este problema ha crecido en magnitud debido principalmente a factores socioeconómicos, donde la pobreza alimenta el negocio y explota aquellas vulnerabilidades de los individuos. Así, “la trata de personas es una de las consecuencias contemporáneas más horribles del capitalismo global, ya que es producida por las tremendas desigualdades generadas en el proceso de globalización económica” (Kara, 2010: 27). Esto da cuenta de que, cuando determinados actores se insertan de forma asimétrica en los procesos de globalización, “la interdependencia dentro de la economía política mundial genera conflictos” (Keohane, 1988: 301).

La difícil realidad por la que atraviesan muchas personas las obliga a partir tras la búsqueda de mejores condiciones de vida que por el contrario las inducen en formas

contemporáneas de esclavitud. Es por ello que los especialistas sostienen que “la gente de los países y las familias más pobres se encuentran en mayor riesgo de ser víctimas de la trata humana, y su creciente número permite a los agentes perpetradores, identificar y seleccionar a sus víctimas con facilidad” (Davis, 2007 citado en Okech et al., 2011: 262). De igual manera, se ha constatado que la economía constituye un factor fundamental puesto que “la gran mayoría de tratantes piensan en explotar a personas que no pueden defenderse o que por su pobreza asumen que el tratante es su única opción para subsistir” (Montenegro, 2012: 24). Dentro del amplio espectro de las interdependencias globales, detrás de la trata de personas se encuentran causas como el aumento de la pobreza en las mujeres, políticas de migración represivas que asignan a los traficantes el papel de los mayores agentes internacionales para facilitar la migración global, mitos raciales y estereotipos de género y la globalización económica (Pyshchulina, 2008: 128).

Ante esta problemática, han surgido reacciones que buscan ofrecer una solución a aquellos patrones de interdependencia que han menoscabado las relaciones entre los Estados, así como garantizar los derechos de personas de sectores excluidos. En este sentido, a través de la interdependencia compleja se busca “privilegiar más la dimensión cooperativa que la estrictamente conflictiva de las relaciones internacionales” (Bou i Novensá, 2006, 3). Al respecto, “en el proceso de mayor interacción entre los Estados y en circunstancias específicas pueden surgir la cooperación y las relaciones recíprocas” (Messner, 2001: 51). Asimismo, dado que existe una interdependencia compleja, también se habla de una interdependencia simple, en la que los Estados no son capaces de obtener resultados satisfactorios a través de acciones unilaterales, razón por la cual ésta debe inducir a una mayor cooperación, “esencial en un mundo de interdependencia económica” (Keohane, 1988: 20).

Los regímenes internacionales

La capacidad humana para resolver problemas de gobernanza a escala internacional y transnacional se enfrenta a profundos desafíos. Al respecto, Young afirma que dicha gobernanza “surge como una cuestión de interés público cada vez que los miembros de un grupo social descubren que son interdependientes, es decir que las acciones de cada

miembro individual inciden en el bienestar de los demás” (Young, 1997: 3). En consecuencia, ante dicha interdependencia compleja, propia de las relaciones internacionales, surge la teoría de los regímenes. Stephen Krasner los definió como “un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales convergen” (Krasner, 1982: 186). En este sentido, Krasner entiende a los principios como creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. En cuanto a las normas, el autor las define como estándares de comportamiento que generan derechos y obligaciones. Finalmente, las reglas son prescripciones para el diseño de acciones específicas, mientras que los procedimientos son prácticas orientadas hacia la implementación de las elecciones colectivas (Krasner, 1982).

Por otro lado, los regímenes son concebidos como instituciones internacionales, que comprenden “normas que rigen los elementos de la política mundial y las organizaciones que ayudan a poner en práctica dichas normas” (Keohane, 1998: 82). Keohane afirma que “las cuestiones globales requieren de una coordinación política sistemática y tal coordinación a su vez requiere de instituciones” (Keohane, 1998: 85). Puchala y Hopkins coinciden con las definiciones propuestas por los citados autores y señalan que los regímenes internacionales “sirven para canalizar la acción política dentro de un sistema y darle un significado” (Puchala y Hopkins, 1982: 246). En tal virtud, los regímenes actúan como mecanismos que facilitan acuerdos y promueven una cooperación institucionalizada en distintas áreas de la política internacional. Es así que en la actualidad existen regímenes de seguridad, regímenes económicos, regímenes ambientales, así como regímenes de derechos humanos (Hasenclever et al., 1999). Esto propicia “el inicio de un proceso en el que el egoísmo de los actores disminuye y éstos empiecen a respetar cada vez más los intereses legítimos de los otros, en lugar de sólo tomarlos en cuenta” (Hasenclever et al., 1999: 509).

Puchala y Hopkins añaden que los regímenes internacionales pueden tener un carácter formal e informal, es decir que pueden ser “legislados por las organizaciones internacionales, mantenidos por los consejos, congresos u otros organismos, y controlados por las burocracias internacionales [...] o creados y mantenidos por la convergencia o consenso de objetivos entre sus participantes y supervisados por la

vigilancia mutua” (Puchala y Hopkins, 1982: 249). Respecto a su efectividad, Keohane advierte que, aunque las instituciones internacionales han adquirido cada vez mayor importancia, éstas no siempre tienen éxito (Keohane, 1998). Por ello, y para “cosechar ganancias conjuntas o evitar pérdidas conjuntas en situaciones caracterizadas por una toma de decisiones interactiva”, Young establece una serie de características y pautas de comportamiento que deben conjugarse (Young, 1999: 26). Él argumenta que la efectividad de las instituciones internacionales varía directamente, en primer lugar, con la transparencia en el monitoreo y la verificación del cumplimiento de las principales normas de comportamiento. Asimismo se encuentra la robustez, entendida como la solidez de dichas instituciones y la capacidad de los gobiernos para aplicar las disposiciones establecidas por los regímenes internacionales. Por último, tenemos la distribución de poder, la interdependencia y las estructuras intelectuales (Young citado en Rosenau y Otto Czempiel, 1992).

La cooperación, al ser un mecanismo que permite el intercambio de experiencias, buenas prácticas, transferencia de recursos, entre otras iniciativas, puede ser explicada en los términos propuestos por la teoría de regímenes internacionales, los cuales “propician que los Estados (y otros actores) cooperen con el fin de obtener ganancias comunes, expresadas, por ejemplo, en un mayor bienestar social o en mayor seguridad” (Hasenclever et al., 1999: 500). Por ello, en esta investigación, los regímenes internacionales, particularmente aquellos en el ámbito de los derechos humanos, resultan oportunos para el estudio del rol de la cooperación internacional en Ecuador en materia de trata de personas.

El Protocolo contra la trata de personas es parte de un régimen internacional en materia de trata que goza de legitimidad jurídica internacional, motivo por el cual constituye un llamado a los Estados, y a la comunidad internacional en general, a respetar los derechos humanos atinentes a las víctimas de trata de personas. Los regímenes internacionales, al ser arreglos específicos para coordinar la interacción interestatal e institucional, permiten la adopción de medidas conjuntas que pueden contribuir a una mejora en la situación de los derechos humanos en cada rincón del mundo. Es el caso, en particular, del régimen universal de derechos humanos. Las normas incluidas en este régimen y en el régimen internacional en materia de trata de

personas guían los esfuerzos de los Estados y la cooperación internacional para enfrentar este flagelo en sus múltiples dimensiones.

La cooperación internacional desde una perspectiva teórica

Los internacionalistas liberales sostienen que la cooperación internacional opera como “un instrumento o reflejo de la tendencia de los Estados de cooperar en la solución de los problemas de la interdependencia y la globalización” (Lancaster, 2007: 4). Puesto que “en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales” (Keohane y Nye, 1988: 22) y tomando en cuenta que Ecuador es considerado “como uno de los países de origen de mayor número de víctimas de trata en Sudamérica (junto con Bolivia y Paraguay)” (ONUDD, 2011: 18), el país se encuentra en la necesidad de continuar reforzando y reafirmando su accionar institucional en la atención a las víctimas de trata de personas, mediante el desarrollo de capacidades que permitan que éstas puedan ejercer sus derechos. Dicho reforzamiento es posible a través de la cooperación internacional, misma que vincula al país receptor con los países y organismos donantes en una lucha que busca impedir que este fenómeno actúe como foco de proliferación de otros males dentro y fuera del país. En sociedades que coexisten en un mundo globalizado, la creciente expansión de la interdependencia, y su influencia como motor transformador y dinamizador de las relaciones internacionales, (Crane, Amawi, 1997: 109) ha sentado los cimientos que conducen a la cooperación como una oportunidad que consolida la paz (Gilpin, 1987: 12), en este caso particular, mediante el aseguramiento de las necesidades básicas de quienes han sido víctimas de trata humana.

Sin embargo, es necesario considerar que, pese a que se tiende a utilizar la interdependencia para hablar de una integración antes que de una división, el término no siempre hace alusión a situaciones de mutuo beneficio o a situaciones de dependencia mutua equilibrada. En este sentido, se habla también de asimetrías y simetrías. En las primeras los actores son menos dependientes mientras que en las segundas los actores son fuertemente dependientes. No obstante, también podría hablarse de consensos y discrepancias en los que la continuidad de la cooperación internacional en Ecuador en materia de protección y restitución de los derechos de víctimas de trata de personas

podría verse amenazada en caso de no existir una alineación entre la cooperación recibida y las políticas estatales y de gobierno a nivel nacional. Esto desencadenaría un conflicto de intereses donde “el resultado es la discordia: una situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas” (Keohane, 1988: 75). Sin embargo, también cabe señalar que para alcanzar una óptima cooperación es preciso que “las acciones de los individuos u organizaciones independientes que no se encuentran en una situación de armonía preexistente sean ajustadas entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane, 1988: 382).

Una vez coordinadas dichas políticas, la pertinencia de la cooperación puede ser evaluada mediante la confrontación entre el escenario y los resultados actuales con la situación que hubiese persistido en ausencia de una intervención coordinada. Esta acción no solo contribuye a evaluar la cooperación en sí, sino que también ofrece una comprensión sobre el valor que los actores asignan a las normas y reglas institucionales que promueve dicha cooperación en un área específica. Por tal motivo, la figura de las instituciones internacionales es relevante pues poseen el potencial de orientar la cooperación. En muchos casos, aunque “las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables, o a qué propósitos deben servir [...] se puede coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente sombrío” (Keohane, 1988: 24). Es por ello que el entendimiento del funcionamiento de la cooperación internacional es imprescindible.

La cooperación internacional al desarrollo

La cooperación internacional al desarrollo (CID) conduce en gran medida las interacciones que se producen entre la pluralidad de actores que componen el sistema internacional como, por ejemplo, los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los individuos (Agudelo, 2011). Según Gómez y Sanahuja, la cooperación internacional al desarrollo consiste en el “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte” (Gómez y Sanahuja

citados en Boni, 2010: 8). Para Jairo Agudelo, estas interacciones y actuaciones toman como referencia cinco lineamientos básicos para promover la sostenibilidad del desarrollo humano:

- Interdependencia: permite superar la unilateralidad en las acciones ejercidas dentro del sistema internacional.
- Corresponsabilidad diferenciada: todos los actores del sistema internacional asumen responsablemente, según su capacidad de respuesta, los problemas de carácter global.
- Solidaridad y reciprocidad
- Condicionalidad política: los países con mayores avances y mejoras en democracia y derechos humanos gozan de prioridad para beneficiarse de la CID
- Pacta sunt servanda: expresión latina que determina que todo lo pactado y acordado debe cumplirse (Agudelo, 2011).

Tomando como referencia estos principios, la cooperación internacional al desarrollo se ejecuta a través de diferentes modalidades. El presente estudio dará cuenta primordialmente de cuatro de ellas. En primer lugar, la cooperación multilateral se refiere a aquella canalizada a través de organismos internacionales especializados como las agencias y programas del Sistema de Naciones Unidas (Agudelo, 2011). Como máxima organización de carácter multilateral con una cobertura geográfica prácticamente universal, en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) confluyen propuestas globales para abordar una amplitud de temáticas con el fin de cumplir con su mandato de mantener la paz y la seguridad mundial. Para efectos de este estudio, cabe destacar que, conforme al artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, entre sus propósitos y principios se encuentra el de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Carta de las Naciones Unidas). La cooperación en torno a estos principios, de naturaleza económica y social, es asimismo profundizada en los capítulos

IX y X, los cuales asignan la competencia de su supervisión y monitoreo al Consejo Económico y Social (ECOSOC), uno de los órganos principales de la ONU, del cual dependen agencias especializadas en áreas más específicas (Whittaker, 1997).

En este contexto, la cooperación internacional en Ecuador en materia de trata de personas es analizada en los siguientes capítulos empíricos desde la experiencia de la OIM, OIT, ONU Mujeres y ACNUR, cuatro agencias especializadas con competencia directa en el primer caso e incidencia en la temática en el resto. Cabe acotar que, si bien la OIM no forma parte del Sistema de Naciones Unidas, esta organización colabora estrechamente con algunas de las agencias especializadas de dicho sistema. Entre los instrumentos de la cooperación internacional al desarrollo empleados por estas organizaciones para ejecutar sus programas en la materia y según su campo de acción, se destacan la ayuda financiera, la asistencia técnica, la ayuda alimentaria, humanitaria y de emergencia, así como la incidencia y presión política (Boni, 2010). Su accionar se complementa con una segunda modalidad: la cooperación internacional descentralizada, que requiere de una mayor participación de actores locales en la formulación y puesta en marcha de proyectos, programas y políticas (Unceta y Yoldi, 2000), y cuya discusión será ampliada más adelante.

En tercer lugar, la cooperación bilateral, misma que se canaliza entre dos países a través de sus respectivos gobiernos, será analizada en el presente trabajo desde la gestión de la USAID. A diferencia de la cooperación multilateral, la cooperación bilateral de la USAID hacia el gobierno ecuatoriano en cuanto a trata de personas excluyó de sus instrumentos la ayuda alimentaria, humanitaria y de emergencia. Apoyándose en el lineamiento de la condicionalidad política, citado al inicio de la presente sección, esta agencia empleó los instrumentos de ayuda financiera, asistencia técnica, así como la incidencia y presión política. Todos estos instrumentos configuraron la tradicional cooperación internacional al desarrollo que recibió el país hasta el año 2007, momento en el que entraron en contradicción con el auge de la cooperación científica y tecnológica a la cual Ecuador comenzó a apuntar en ese mismo año. Esto colocó en un segundo plano a los demás instrumentos que durante años permitieron procesar las demandas de la sociedad en el sector social, primordialmente en lo que concierne a la erradicación de la pobreza.

Anteriormente “la erradicación de la pobreza, la redistribución del ingreso se convirtieron en una tarea también prioritaria, atendiendo al objetivo de que toda persona pudiera satisfacer sus necesidades básicas, dando origen a una nueva corriente de pensamiento sobre el desarrollo: el enfoque de las necesidades básicas” (Unceta y Yoldi, 2000: 54). La satisfacción de dichas necesidades básicas implicó, por un lado, contar con ingresos económicos suficientes que permitieran adquirir artículos de primera necesidad, tales como alimento, vestido, transporte, combustible y alojamiento. Por otro lado, la idea se relacionó a un mayor acceso a servicios públicos de salud, agua y saneamiento, para lo cual se requería una sólida infraestructura física y social.

Al enfoque de las necesidades básicas le siguió el de desarrollo humano, mismo que se inspiró en el trabajo de Amartya Sen, quien defendió la idea de colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones que giraban en torno al concepto de desarrollo. Dicho desarrollo fue concebido como el “proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, entendiendo que dichas oportunidades dependen en lo fundamental de las capacidades y libertades de las que puedan disponer, y del papel que ellas mismas tengan como protagonistas del desarrollo” (Unceta y Yoldi, 2000: 82). Los aportes de Sen dieron paso a pensar en una dimensión social del desarrollo mediante la satisfacción de necesidades básicas de manera que las relaciones establecidas entre el Estado y los ciudadanos se basaran en principios como el respeto a los derechos humanos. Ello situó a la cooperación internacional al desarrollo en una plataforma de carácter económico y social que integró la pobreza, la migración, la salud y la educación como elementos permanentes en las reflexiones de los organismos internacionales de cooperación y a partir de los cuales se intentó superar la desigualdad social en varias regiones del mundo.

No obstante, la visión de Ecuador sobre la cooperación internacional al desarrollo adoptó un rumbo distinto, en el que el Estado asumió todas las competencias en torno al desarrollo, al mismo tiempo que comenzó a subrayar la importancia de promover la cooperación científica y tecnológica a través de la cooperación Sur-Sur. Esta cuarta modalidad, a diferencia de la lógica vertical de cooperación Norte-Sur, propone el “establecimiento de lazos cooperativos entre los propios países en desarrollo” (Santander, 2011: 7). La naturaleza de este tipo de cooperación implica el

impulso de relaciones más simétricas y horizontales. Asimismo, resalta la posibilidad de generar “interesantes oportunidades, tanto desde el punto de vista técnico, a partir del intercambio de experiencias exitosas y el desarrollo mutuo de capacidades, como desde el punto de vista político, con la incorporación de nuevos discursos y prioridades en el escenario internacional” (Santander, 2011: 11).

Desde estos elementos conceptuales se observa la evolución que tuvo la cooperación internacional en el país en sus diferentes modalidades en materia de trata de personas. Se reflejan los aportes realizados a partir de las tres primeras modalidades y los obstáculos encontrados tras reducirse su campo de acción en función de la prioridad asignada a la modalidad de cooperación Sur-Sur, cuya mirada, primordialmente técnica, descuida la importancia de abordar cuestiones estructurales como, por ejemplo, las que subyacen en la trata de personas. Asimismo esta modalidad permite evidenciar el desconocimiento del relevante papel de actores locales y de la sociedad civil en la materia, pues pone de manifiesto “una mirada estatocéntrica hacia los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda que no recoge la complejidad y diversidad del escenario de las relaciones internacionales, ni la interdependencia de los fenómenos locales y globales” (Ruiz y Cunego, 2012: 43).

La cooperación internacional descentralizada y la contribución de actores locales en materia de trata de personas

La dinámica de las relaciones internacionales se ha complejizado con la emergencia de actores que no forman parte del gobierno central de los países y que han dibujado una nueva arquitectura para la cooperación internacional, dotando a agentes sociales con base territorial de un protagonismo relevante en los procesos de desarrollo. Aunque las distintas perspectivas teóricas de la cooperación internacional reconocen la centralidad del Estado en las relaciones internacionales, se cuestiona su rol de actor absoluto con intereses únicos (Del Huerto, s/f), pues “cada vez resulta más difícil hablar de cooperación exclusivamente entre Estados” (Granguillhome, 2013: 112). Estas reflexiones relocalizan y reinterpretan la ayuda, posibilitando la articulación de lo global con lo local en las políticas de cooperación al desarrollo, a través de la ampliación de los espacios de autogobierno de las administraciones autónomas y locales (Ruiz, 2006).

Martínez y Santander (s/f: XXX) sostienen que dicha articulación es el resultado de la toma de conciencia respecto a la “incidencia de los procesos globales en el ámbito local, y la respuesta a las demandas globales desde lo local”. En este sentido, la creciente participación de actores locales en el sistema de ayuda “favorece la incorporación de la perspectiva local y la mirada de la sociedad civil, dota a la cooperación internacional de una mayor diversidad, y promueve una actuación más orientada a los procesos de desarrollo local y al fortalecimiento de la sociedad civil (Martínez y Santander, s/f: 54).

De esta manera, las modalidades de la cooperación internacional han evolucionado hacia un sentido comunitario en el que se internacionaliza el territorio tras reconocer la importancia de conjugar los compromisos locales con los globales (Mossangini, 2012). Los gobiernos locales se proyectan hacia el exterior, “movidos por la necesidad de captar oportunidades, recursos, en busca de experiencias y conocimientos; pero a la vez buscando legitimarse, dotarse de una agenda política propia, que les sirva para incidir y defender sus intereses a nivel tanto gubernamental como ante los organismos internacionales de carácter regional y multilateral” (Fernández de Losada, 2009: 7). En la actualidad, las agencias de cooperación internacional emplean un enfoque local al momento de orientar sus recursos, de manera que se construyan y refuercen las capacidades y competencias de los agentes territoriales (Del Huerto, s/f). A este enfoque se lo conoce también como cooperación internacional descentralizada, entendida como “el conjunto de acciones que son llevadas a cabo por agentes e instituciones, sean públicas o privadas, del Norte y del Sur, que no forman parte de la administración central del Estado” (Del Huerto, s/f: 41). Al ejercer un rol destacable en el desarrollo y la gobernanza global, esta forma de cooperar permite a los gobiernos locales recaudar aquellos fondos a los que en su contexto local y nacional no tienen acceso (Fernández de Losada, 2009).

La cooperación internacional descentralizada “presenta características que la convierten potencialmente en la más idónea para ciertos tipos de acciones, así como para favorecer la apropiación” (Godínez y Rimez, 2009: 33). A través de estos planteamientos, en los siguientes capítulos se analizan los aportes de la cooperación internacional en Ecuador al emprender acciones a nivel provincial y cantonal en materia

de trata de personas. Los puentes que se tendieron entre la cooperación internacional y los municipios donde se reportó mayor incidencia de trata de personas, abrieron espacios de diálogo y conjunción de esfuerzos que garantizaron un mayor involucramiento de dichos territorios en la implementación de las estrategias anti trata. De esta forma, según se puede observar en las próximas secciones, los agentes territoriales tuvieron la posibilidad de extender sus competencias en trata de personas más allá del Estado, trasladando al ámbito internacional sus requerimientos respecto a una dinámica que los afectaba directamente. En este sentido, considerando su proximidad con las necesidades y demandas sociales en la materia, se intentó afianzar el potencial de estos actores subestatales para lograr una gestión más eficaz de las estrategias anti trata.

No obstante, esta forma de cooperar no pretende sustituir la intervención de los gobiernos centrales. Por el contrario, con el fin de lograr sinergias favorables, se requiere de un alto grado de coordinación entre las estructuras de base, las estructuras gubernamentales y los oferentes de cooperación (Godínez y Rimez, 2009). Sobre esto, en el marco del contexto ecuatoriano, la cooperación internacional descentralizada en el ámbito de la trata de personas encontró durante su gestión retos y desafíos para concretar sus acciones. Su emergencia tuvo lugar en un período de transición y de cambios profundos en el sistema de cooperación internacional en el país. Dichos cambios, basados en una política de cooperación más soberana, según se puede constatar en el cuarto capítulo de este trabajo, derivan de lo dispuesto en instrumentos normativos nacionales como la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir, así como en instrumentos internacionales como la Declaración de París.

Al hablar de la Declaración de París nos remitimos a un acuerdo suscrito en el año 2005 por más de cien países y organismos internacionales con el fin de reducir las deficiencias del sistema de cooperación internacional, mediante el incremento de su eficacia, coordinación y transparencia (Ruiz y Cunego, 2012). Ésta recoge los cinco principios cardinales que se especifican a continuación:

- Apropriación: los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.

- Alineación: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- Armonización: las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- Gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados.
- Mutua responsabilidad: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo (Declaración de París, 2005).

Aunque la Declaración de París constituye una hoja de ruta que busca mejorar significativamente la eficacia y el impacto de la cooperación internacional, ésta no está exenta de críticas. Su carácter aparentemente reduccionista cuestiona ciertas ausencias destacables en su elaboración, pues “la falta de participación de los gobiernos descentralizados y la insuficiente presencia de la sociedad civil impiden hablar de un consenso entre el conjunto de los actores protagonistas de los procesos de desarrollo” (Martínez y Santander, s/f: 63). Su visión estatocéntrica y técnica del desarrollo “se limita a las relaciones de la escala estatal y de los grandes organismos bilaterales y multilaterales, dejando en un segundo plano el papel de otros actores” (Ruiz y Cunego, 2012: 42).

Como se observa más adelante, pese a que la cooperación internacional descentralizada intentó abordar la problemática de la trata de personas desde una perspectiva local, estas iniciativas no registraron el éxito deseado. Ecuador interpretó y aplicó los principios anteriormente citados de una manera en la que no se alcanzó una coherencia entre las estrategias anti trata y el sistema de cooperación internacional en el país. Al hacer énfasis especialmente en los principios de apropiación y alineación, se evidencia que los esfuerzos conjuntos realizados por la cooperación internacional y los actores locales en materia de protección de los derechos de las víctimas de trata de personas no lograron superar las dicotomías entre lo nacional y lo local.

La gestión de la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil en materia de trata de personas

Las organizaciones de la sociedad civil constituyen pilares fundamentales sobre los cuales se asienta el sistema de cooperación internacional (Ayllón, 2015). Éstas son agentes clave debido a su manera de relacionarse con el Estado, ya sea llenando sus vacíos, oponiéndose a ciertas políticas nacionales que podrían ir en detrimento de la población local y/o trabajando conjuntamente con las estructuras de base para elevar sus inquietudes y preocupaciones a nivel gubernamental (Secher Marcussen, 1996). Tomando en consideración estas tres funciones primordiales, el apoyo a grupos de la sociedad civil a través de financiamiento externo ha ganado relevancia en los esfuerzos y estrategias de asistencia realizadas por organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional. Debido a sus potencialidades y activismo, “cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil intervienen e influyen con mayor fuerza en los debates en organismos internacionales” y, por consiguiente, en las agendas de la cooperación internacional (Granguillhome, 2013: 112).

La relación entre la cooperación internacional y la sociedad civil se basa en un interés mutuo en el que ambas partes obtienen beneficios cuando sus objetivos se encuentran alineados. Así pues, el interés de los cooperantes internacionales sobre las organizaciones de la sociedad civil reside en que éstas han demostrado tener la capacidad de incidir, independiente y voluntariamente, en el ámbito público. Su misión se basa en velar por la consecución de los derechos económicos, sociales y políticos de los grupos a los cuales éstas representan, complementando los esfuerzos internacionales en estas esferas (Nunnenkamp y Öhler, 2012). De esta manera, estas organizaciones han incorporado en su campo de acción solidario a grupos vulnerables tradicionalmente marginados como, por ejemplo, las mujeres y la población indígena. Según lo expresa Alison Van Rooy, los donantes dependen en gran medida de las organizaciones de la sociedad civil para impulsar y consolidar los diversos objetivos de sus agendas de cooperación, siendo el desarrollo socio económico, la democratización y la defensa de los derechos humanos los ejes vertebradores que guían su gestión (Van Rooy citada en Sabatini, 2002).

Por otra parte, para la sociedad civil, el financiamiento concedido por los cooperantes internacionales constituye una oportunidad para levantar recursos a los que no suelen tener acceso a nivel local a través de fuentes internas. En este sentido, para la sociedad civil el principal beneficio de recibir apoyo de la cooperación internacional radica en la autonomía que adquieren al contar con la posibilidad de trabajar en temáticas que no están siendo cubiertas por la agenda política nacional de los países en los que se encuentran. En este contexto, aunque no siempre es previsible, el financiamiento que la cooperación internacional presta a estas organizaciones reviste crucial importancia pues sin él no podrían llevar a cabo proyectos en sectores prioritarios en el marco de su accionar (Sabatini, 2012). Por lo tanto, “la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido cada vez más favorecida por los donantes como vía para planear y ejecutar acciones y programas de cooperación” (Granguillhome, 2013: 113).

Alrededor del mundo y en Ecuador, muchas organizaciones de la sociedad civil han gestionado valiosos esfuerzos por incidir políticamente para que la trata de personas figure dentro de las prioridades de los gobiernos y sea concebida desde un enfoque de derechos humanos. Por su contacto directo con las víctimas de trata, especialmente con aquellas sometidas a la explotación sexual, su aporte se basa en la implementación de programas y servicios sociales, apoyo psicológico y asesoría legal (Hoff, 2011). Sin embargo, estas organizaciones tienen principalmente una característica en común: carecen de capacidad para atender las necesidades básicas de las víctimas de la trata, motivo por el cual también han tenido que buscar fuentes de financiamiento tanto a nivel local como a nivel externo (Tzvetkova, 2002).

A menudo estas organizaciones ofrecen acogimiento a las víctimas en casas con servicios especializados gracias al financiamiento de organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional. En caso de no contar con casas de acogida, estas organizaciones se sirven del alquiler de pisos y hoteles de manera temporal hasta encontrar una solución a mediano y largo plazo que permita ofrecer alojamiento seguro durante el proceso de recuperación y reintegración de las víctimas (Tzvetkova, 2002). No obstante, al ser un problema poco priorizado, el financiamiento a largo plazo en esta área también es impredecible. Al respecto, los fondos provenientes de fuentes externas

podrían constituir una debilidad en caso de que los objetivos de la cooperación internacional y de la sociedad civil no se encuentren alineados a los intereses del país receptor (Sabatini, 2012). Esto constituye un obstáculo para las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la problemática ya que no cuentan con la capacidad de abordar el problema de manera aislada. Por ende, esto supone altos riesgos para las víctimas de trata de personas, pues, al no recibir apoyo ni del Estado, ni de las agencias de cooperación internacional, podrían ser re victimizadas.

En los siguientes capítulos se estudia cómo las agencias de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil presentes en el país han ampliado el debate y enriquecido los esfuerzos en la protección de los derechos de las víctimas de trata de personas en Ecuador. La literatura demuestra que a nivel mundial muchos de los programas en materia de trata de personas, implementados por organizaciones locales, han sido financiados por instituciones como la OIM y la USAID (Tzvetkova, 2002). Como se observa más adelante, en Ecuador la tendencia durante el período 2004-2013 fue la misma. A partir de estas bases teóricas y conceptuales, se ilustra la manera en la que estos actores se involucraron en la temática con el fin de ampliar las perspectivas y el alcance de las políticas anti trata en el país. Sin embargo, también se exponen los límites que muchas veces ralentizaron e incluso detuvieron estos esfuerzos de cara a las transformaciones que caracterizaron al sistema de cooperación internacional en Ecuador. Dichas transformaciones fueron el resultado de las nuevas prioridades de desarrollo del gobierno, mismas que guardaron concordancia con los principios de la Declaración de París y apuntaron a la promoción de la cooperación Sur-Sur. Al respecto, José Antonio Sanahuja señala que:

Existe el riesgo de que la Declaración de París se convierta en un argumento a favor del control de las ONG y su subordinación a los gobiernos y a estrategias de desarrollo nacional. Pero la otra parte del problema es evitar que la cooperación de las ONG siga siendo una de las causas de la fragmentación y la atomización de la ayuda, que pueden llegar a desdibujar las estrategias nacionales de desarrollo y los programas de los donantes (Sanahuja, 2007: 98).

La literatura también expresa que la cooperación Sur-Sur es “un espacio poco propicio para la acción de las organizaciones de la sociedad civil” por ser “netamente intergubernamental y de carácter técnico, a lo que debe añadirse que los países que la

practican no suelen disponer de líneas de financiación o convocatorias abiertas a proyectos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil” (Ayllón, 2015: 8). Sobre lo expuesto, se evidencia cómo estos agentes fueron excluidos de las líneas prioritarias de la cooperación internacional en Ecuador, perdiendo sus vínculos con las agencias internacionales que apoyaron los procesos en materia de trata de personas. Además se muestra cómo se desconoció su potencial para aportar en esta temática sin considerar que, al ser más cercanas a las víctimas de este delito, su apertura a sus necesidades específicas era mayor, lo que les permitió dar voz a los intereses de un grupo no siempre bien representado en la formulación de políticas.

La trata de personas: causas, víctimas y ámbitos

Existen numerosos estudios en los cuales “los expertos coinciden en que la causa primaria de la trata de personas es el desarrollo socio-económico desigual” (Pyschulina citada en Baker y Silvey, 2008). Estas causas desembocan en lo que Kristof Van Impe (2000) denomina “push factors” o factores de presión y “pull factors” o factores de atracción, por lo que “para ser eficaz, una estrategia que combata la trata de personas debe ser lo suficientemente amplia para abordar tanto los factores de presión y atracción de manera coherente” (Ghosh citado en Van Impe, 2000: 115). En concordancia con los autores, la pobreza y las desigualdades socioeconómicas constituyen “push factors”, mientras que la tentación hacia una oferta de trabajo bien remunerado y fijo, entre otros mecanismos empleados para engañar a las víctimas sobre cómo cubrir sus necesidades básicas insatisfechas, constituyen “pull factors”. Sin embargo, Janie Chuang manifiesta que los argumentos anteriormente citados se oponen a las respuestas ofrecidas desde la parte legal por cuanto se evidencia una reticencia a abordar los orígenes socioeconómicos del problema. Al respecto Chuang señala que:

Los gobiernos han sido muy renuentes, sin embargo, en ver la trata desde su perspectiva más amplia, es decir, como un problema de la migración, la pobreza, la discriminación y la violencia de género. Ellos han tendido a ver la trata como un problema de "ley y orden", que requiere una respuesta agresiva por parte de la justicia penal (Chuang, 2006: 138).

Esta afirmación se complementa con lo expuesto por Van Impe, quien señala que, si bien la pobreza es indiscutiblemente un factor de presión muy importante, existen

también motivaciones individuales que inducen a los individuos a embarcarse en migraciones ilegales que podrían culminar en trata de personas (Van Impe, 2000: 125). Dichas motivaciones tienen que ver con el deseo de elevar la calidad de vida para aumentar el estatus social, mas no necesariamente con el imperativo de encontrar medios para subsistir (Van Impe, 2000). En tal virtud, a pesar de las disposiciones del Protocolo contra la trata de personas, alrededor del mundo se evidencian falencias en cuanto a cómo el problema ha sido abordado respecto a sus causas profundas, tales como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de igualdad de oportunidades. Según Janie Chuang, de no procesar estas demandas sociales, el cumplimiento progresivo de aproximadamente la mitad de los derechos sociales, económicos y culturales comprometería la consecución de los estándares exigidos en cuanto a garantizar los derechos humanos (Chuang, 2006). Además, Siddarth Kara señala que “el retorno de los esclavos a las condiciones de pobreza y de desarraigo constituye la principal razón del deplorable aumento de la trata reiterada de personas” (Kara, 2010: 301). Es por ello que, al analizar el rol de la cooperación internacional en Ecuador en la materia, se pretende examinar cómo ésta ha contribuido a mitigar y superar los obstáculos inherentes a la protección y restitución de los derechos de las víctimas para evitar que éstas retornen al contexto que las condujo a este destino.

Sumado a la percepción sobre los problemas de fondo de la trata de personas, las investigaciones realizadas en este ámbito de estudio han encontrado otras limitaciones, muchas de ellas referentes a las contradicciones que suponen la identificación y selección de las víctimas. Al respecto Guri Tyldum manifiesta que “los esfuerzos de producción de datos en el ámbito de la trata a menudo no logran solucionar adecuadamente los problemas de cobertura e identificación: no cubren una parte representativa de la población objetivo; y no logran explicitar cómo los miembros de la población objetivo se identifican y distinguen de aquellos que no son miembros de dicha población” (Tyldum, 2010: 2).

De igual manera la autora señala que existen “ciertos criterios de selección tales como la disposición a testificar, o la cooperación jurídica entre los países de origen y de destino” y resalta la necesidad de “ser capaces de identificar a las víctimas de la trata y distinguirlas de las no víctimas, [...] lo que requiere una definición clara de qué tipo de

experiencias deben calificar para clasificar a alguien como víctima” (Tyldum, 2010: 6). Sobre la producción de información existen “tres diferentes etapas en las que una persona puede relacionarse con la trata: personas en situación de riesgo, las víctimas actuales y las antiguas víctimas” (Tyldum y Brunovskis citados en Tyldum, 2010: 2).

Por otra parte, estas limitaciones se hallan relacionadas con la ambigüedad y el ensanchamiento conceptual del fenómeno, lo que supone grandes retos. Por ejemplo, “entre los tipos de trata más difíciles de identificar se encuentra el trabajo forzoso en la servidumbre doméstica” (Sigmon, 2008: 248). En este sentido, en algunos países, “los programas hasta ahora desarrollados tienden a centrarse en la trata de niños o de las mujeres para el comercio sexual, dejando de lado las necesidades de las mujeres objeto de trata para otras formas de explotación (trabajo doméstico, fábricas de explotación), o de la explotación de los hombres en general” (Oxman-Martinez et al., 2005: 21). A pesar de ello, la definición del literal a del artículo 3 del Protocolo contra la trata de personas asegura que “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” (Protocolo contra la trata de personas, 2000).

Estas puntualizaciones nos llevan a analizar el rol de la cooperación internacional en Ecuador en materia de los derechos de las víctimas de trata de personas de una manera más integral. Así, en particular, es pertinente conocer de qué manera la cooperación internacional ha ayudado a abordar los intereses de las víctimas de trata en sus diferentes modalidades y prácticas análogas. De igual manera es importante considerar, entre los puntos de partida, qué criterios de selección específicos emplean los donantes de ayuda para determinar quién califica para participar en los programas de asistencia ofrecida. Asimismo es oportuno entender cómo los oferentes de cooperación gestionan otros de los retos de esta problemática, entre ellos el hecho de que “muchas de las víctimas de la trata no desean ser identificadas como tales” (Tyldum, 2010: 9). Incluso, según Anne Gallagher, ex asesora en materia de trata de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “una vez que las personas han abandonado sus hogares y han comenzado a cruzar las fronteras, las diferencias llegan a ser aún más difíciles de mantener, [...] pues muchas personas

comienzan su viaje en una categoría y terminan en otra (Gallagher citada en Buckland, 2008: 44).

Estas afirmaciones dan cuenta de persistentes preocupaciones respecto a los obstáculos que hay que vencer en torno a esta problemática. Alrededor del mundo, la efectiva prevención, la observancia de las leyes, así como la protección y asistencia previstas para las víctimas de trata de personas no son una realidad en muchos países. En consecuencia, los delitos cometidos por muchos tratantes quedan impunes y muchas víctimas de la trata de personas no llegan a ser identificadas ni asistidas (Sigmon, 2008: 245). Con base en esta realidad, este estudio procura analizar cómo en Ecuador, mediante el apoyo de la cooperación internacional, este fenómeno ha sido abordado a fin de mejorar la situación de las víctimas respecto a la protección y la restitución de sus derechos.

Conclusiones

En este capítulo se estableció un marco teórico para abordar la presente tesis. Se partió de un análisis comparativo entre el realismo y el liberalismo, argumentando que esta última corriente permite examinar los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2004-2013, a diferencia del realismo que concibe dicha cooperación solamente cuando sirve a los intereses de los Estados, principalmente los de seguridad. En este sentido, en primer lugar se introducen conceptos como interdependencia compleja y regímenes internacionales. Para efectos de este estudio nos remitimos entonces al Protocolo contra la trata de personas, que pertenece al régimen universal de derechos humanos, el cual reconoce la importancia de impulsar la cooperación internacional a fin de adoptar medidas conjuntas frente a la trata de personas como un fenómeno inscrito en un escenario mundial de interdependencia.

En este orden de ideas, los capítulos tres y cuatro, ambos de corte empírico, son estudiados de igual manera desde otros conceptos como la cooperación internacional al desarrollo y sus diferentes modalidades. En este sentido, en el tercer capítulo empírico, la cooperación bilateral resulta ser un instrumento útil para hablar sobre la gestión de la USAID en el período 2004-2006. Más adelante, en el cuarto capítulo empírico, la

cooperación multilateral, a través de instituciones como la OIM, OIT, ONU Mujeres y ACNUR, nos da los elementos necesarios para analizar el período 2007-2013. Finalmente, la cooperación internacional descentralizada, ejercida desde una mirada territorial, también figura como una herramienta imprescindible para este análisis, pues, mediante el apoyo de la cooperación bi y multilateral, la gestión de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil jugó un papel importante en el país al momento de procesar un problema como la trata de personas.

CAPÍTULO III

PERÍODO 2004-2006

El presente capítulo está orientado por el objetivo de examinar cuáles han sido los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2004-2006. La delimitación temporal aquí sugerida responde a tres hitos fundamentales sucedidos en el país en la materia. El primero de ellos, ocurrido en el año 2004, está relacionado con la primera aparición y clasificación de Ecuador en el Reporte de Trata de Personas elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. En este sentido, el primer subcapítulo refleja la presión internacional que se ejerció hacia Ecuador a fin de que éste adoptara una política anti trata, en cumplimiento con lo dispuesto por el Protocolo contra la trata de personas. Esto permite entender bajo qué condiciones los principios del citado instrumento fueron internalizados en el país con el propósito de dar los primeros pasos en torno a una respuesta de carácter normativo que complementara a nivel nacional la lucha internacional contra la trata, liderada en gran medida por Estados Unidos como parte de su política de seguridad.

Más adelante, el segundo hito tuvo lugar en el año 2005, cuando se tipificaron algunos delitos inherentes a la trata de personas en el Código Penal ecuatoriano, constituyendo el primer documento a nivel nacional donde se incluía este término. Esto asimismo desembocó un año después en un tercer hito, la formulación del 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. No obstante, pese a haber suscrito el Protocolo contra la trata de personas y tras formular un Plan nacional que guiara la lucha contra la trata de personas, el Estado ecuatoriano no tenía aún las capacidades para enfrentar la magnitud del problema. Por ese motivo la cooperación internacional en Ecuador la incluyó en su agenda, con el fin de suplir los vacíos del accionar estatal en dicha área ya que un sistema de protección y atención a víctimas de trata era inexistente. Es aquí donde se habla de las primeras y principales experiencias de cooperación internacional en Ecuador en esta temática durante el período 2004-2006.

Éstas fueron lideradas por la OIT y la USAID. En esta etapa se analizará los principales límites, desafíos y aportes de la cooperación internacional en la materia.

El argumento que se sostiene es que, si bien la presión estadounidense como la cooperación internacional tuvieron un destacable componente de incidencia política para posicionar el tema en la agenda nacional de Ecuador, ésta no pudo trascender más allá de la parte normativa, ni de acciones y proyectos puntuales, que además no han sido evaluados para conocer sus impactos. Por otro lado, la importancia que un Estado concede a un tema determinado, a más de reflejarse en los discursos y en la normativa existente, se evidencia en el establecimiento y apropiación de una agenda propia al respecto, así como en la asignación de recursos. Sin embargo, la cooperación internacional intervino en un tema en el que el Estado no tomó liderazgo durante el período que este capítulo aborda. Por consiguiente, ésta definió una agenda propia en la que el Estado no tuvo una participación activa.

La presión internacional hacia Ecuador para adoptar una política anti trata

Por decisión del Congreso de los Estados Unidos, la Oficina de Vigilancia y Lucha contra la Trata de Personas del Departamento de Estado de dicho país tiene el mandato de evaluar anualmente, mediante un sistema de niveles, los esfuerzos realizados a escala mundial en la eliminación de la trata de personas (Capous, 2007). Con base en los resultados de esta evaluación, en el año 2004 se consideraba que “Ecuador es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y trabajo forzado” (US Department of State, 2004: 235). Estas afirmaciones constituyeron el antecedente inmediato para que Ecuador ingresara por primera vez, en junio del año 2004, al nivel 3 del Reporte de Trata de Personas elaborado por este departamento estadounidense. Dicha categoría agrupa a aquellos países cuyos gobiernos no cumplen plenamente, ni hacen esfuerzos significativos para cumplir con las normas mínimas de la Ley de Protección a las Víctimas de Trata (TVPA, por sus siglas en inglés), las cuales son compatibles con el Protocolo contra la trata de personas.

Sin embargo, tal categorización se apoyó en cifras poco claras, recogidas por el gobierno de los Estados Unidos en colaboración con sus embajadas y consulados

alrededor del mundo, así como embajadas extranjeras en Washington y organismos no gubernamentales y gubernamentales con competencias en derechos humanos y aspectos relativos a la problemática en cuestión. Sin desconocer la magnitud del problema, el reporte en mención no señala con mayor precisión cuál fue la metodología de recopilación de datos empleada, ni cuáles fueron las fuentes consultadas (Villacampa, 2011). Éste indica, por ejemplo, que según la OIT, en Ecuador, para el año 2004, aproximadamente 5200 menores de edad estaban siendo objeto de trata interna con fines de explotación sexual, mientras que muchas mujeres estaban siendo traficadas para los mismos fines a países como Costa Rica, España e Italia (US Department of State, 2004). Al omitir cómo se obtuvieron estas estadísticas, la propia Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) puso en tela de juicio la credibilidad de las estimaciones realizadas, pues reconoció la necesidad de llevar a cabo, en el futuro, investigaciones más precisas y consistentes con base en una metodología válida y confiable (US GAO, 2006).

En este orden de cosas y en ausencia de un proceso serio de reflexión, basado en estudios profundos con estadísticas confiables y cuyo ángulo de aproximación no fuera únicamente la explotación sexual, el gobierno de los Estados Unidos realizó al gobierno de Ecuador una serie de recomendaciones que giraron en torno a los ejes de persecución, protección y prevención. Para los tres ejes se sugirió que, en el plazo de sesenta días, el país reformara y formulara legislación concerniente al problema y que le permitiera poner en marcha una política integral contra la trata de personas (Aguirre, 2004). Para ello se puso en relieve la necesidad de ampliar la cooperación con las ONGs anti trata, así como con los gobiernos de los principales países de destino a fin de detectar y eliminar redes implicadas en este tipo de delito (US Department of State, 2004). De no acogerse a dichas recomendaciones, “por estar registrado en el tercer nivel del informe, Ecuador sería sancionado con el retiro de parte de la asistencia económica de Estados Unidos” (Aguirre, 2004).

Con base en el Reporte de Trata de Personas, elaborado anualmente desde el año 2001, se fundamentaron estas amenazas de sanciones económicas, basadas en consignas de derechos humanos, seguridad internacional y nacional, mayor democracia y gobernabilidad (Ruiz, 2008). Al respecto, aunque se carece de evidencia empírica que

demuestre que la trata de personas constituye un factor de inestabilidad, desde el año 2001 este delito fue añadido a la lista de crímenes con posibles implicaciones para la seguridad y estabilidad de los países. A partir de entonces se argumentó que la trata de personas “es un indicativo de una sociedad en descomposición, y las sociedades en descomposición dan paso a gobiernos corruptos” (Rizer y Glaser, 2011: 76). Por ello, debido a que el citado informe es uno de los de mayor crédito e importancia en la temática a nivel internacional, y sumado a la clara orientación de la política exterior ecuatoriana hacia Estados Unidos durante el gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez, se logró incluir el tema en la agenda nacional en un breve lapso de tiempo (Ponce, 2004). Este es un ejemplo de cómo la socialización de normas de derechos humanos, planteada por Risse y Sikkink, puede provenir de presiones materiales, en este caso que la ayuda económica para el desarrollo se convierta en la condición para la institucionalización del Protocolo contra la trata de personas en las prácticas nacionales (Risse y Sikkink, 1999).

En respuesta a las recomendaciones realizadas por el gobierno de los Estados Unidos, se trabajaron las primeras iniciativas en materia legal. En tal virtud, el Ministro de Gobierno, Raúl Baca presentó ante el Congreso un proyecto de ley orientado a sancionar y eliminar la explotación sexual de niños y adolescentes. Dicho proyecto fue igualmente presentado a Rachell Owen y Eric Falls, ambos funcionarios del Departamento de Estado norteamericano. Posteriormente, Kristie Kenney, Embajadora de los Estados Unidos en Ecuador, solicitó un informe sobre la presentación realizada a los funcionarios Owen y Falls, el cual sería crucial para la reclasificación de Ecuador en el Reporte de Trata de Personas. Dicha reclasificación asimismo sería un elemento determinante para el aquel entonces presidente estadounidense George W. Bush, quien debía evaluar el retiro de la ayuda económica a Ecuador (Aguirre, 2004).

La retórica de lucha contra la trata de personas para la protección de los derechos humanos y como justificativo para combatir el crimen organizado y otras amenazas “despertó conciencias” en el país. Fue así que dos meses después, en agosto de 2004, la problemática de la trata de personas fue incorporada oficialmente en la agenda política nacional. Así pues, mediante Decreto Ejecutivo No. 1981 de 18 de agosto de 2004, publicado en el Registro Oficial No. 410 de 31 de agosto de 2004, se declaró como política prioritaria del Estado el combate al 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. De esta decisión surgió la necesidad de crear la Comisión Interinstitucional, encargada de la elaboración del Plan nacional para combatir todos estos delitos (Comisión Interinstitucional, 2012). El referido Plan nacional contó con el auspicio del Consejo para Iniciativas en América Latina y el Caribe de la ONG estadounidense American Bar Association y la Oficina para Combatir y Monitorear la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Chávez, 2008). Estos primeros antecedentes permiten constatar cómo tres años después de la suscripción del Protocolo contra la trata de personas, Ecuador, al igual que otros países, se vio presionado por el gobierno de Estados Unidos a través de su Departamento de Estado y las organizaciones de cooperación internacional para no ser solamente parte de dicho instrumento, sino para adoptar legislación nacional en la materia.

Pese a que el literal “a” del artículo 3 del Protocolo contra la trata de personas dispone una definición de la trata de personas, el país tenía una tarea incompleta frente al artículo 5 del referido instrumento, donde en el ámbito de la penalización se señala que “cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo” (Protocolo contra la trata de personas, 2000). Por lo tanto, fueron los actores ya mencionados en líneas anteriores, quienes, al amparo de lo establecido por dicho protocolo, ejercieron la labor de escrutinio internacional (De la Vega, 2008). En este sentido, tras solicitar una rendición de cuentas y la adopción de las medidas correspondientes, el gobierno se apresuró en demostrar que estaba tomando medidas para combatir el problema. Al igual que el resto de países de la región, Ecuador también fue “acorralado por los Estados Unidos y sus aliados para adoptar el discurso de la trata de personas, y posicionarse como una de las ‘buenas’ naciones de la comunidad internacional con respecto a este tema” (Kempadoo, 2007: 81). Sin dejar de reconocer que detrás de esta presión estadounidense hubo el interés de que la trata de personas fuera concebida a nivel mundial como una amenaza a la seguridad nacional e internacional, esto marcó el punto de partida para que la temática cobrara visibilidad en la agenda política nacional de Ecuador.

Los primeros pasos en torno a una respuesta normativa

De acuerdo a Martha Cecilia Ruiz, profesora de FLACSO Ecuador y ex funcionaria de Fundación Quimera, una vez declarada la trata de personas como política prioritaria del Estado, a finales del año 2004 se realizó en Cuenca un encuentro nacional donde diversos actores se reunieron para discutir la construcción del Plan nacional anti trata. Entre los actores que dicho encuentro convocó figuraron la policía nacional, las fuerzas armadas, la sociedad civil, fundaciones y organizaciones de cooperación internacional, entre otros, sobresaliendo de manera particular la participación de la Embajada de los Estados Unidos en Ecuador (Ruiz, 2015, entrevista).

La construcción del plan a finales del año 2004 fue un primer intento con resultados poco satisfactorios. Puesto que “el entendimiento de cada clase profesional que lidiará o debería lidiar con la política de enfrentamiento a la trata de personas, es sensiblemente diferente” (Antunes, s/f: 8), dicho encuentro nacional quedó resumido a discusiones donde no fue posible llegar a un consenso. La heterogeneidad de las instituciones ahí presentes no posibilitó la convergencia de las posiciones manejadas por los actores involucrados, pues éstas estuvieron diversificadas e incluso fueron antagónicas (Ruiz, 2015, entrevista). En tal sentido, desde los primeros debates empezó a evidenciarse cómo muchas áreas de la política relacionada con la trata de personas se encontraban altamente politizadas, complicando aún más la situación, pues los actores clave enmarcaron su postura según sus agendas políticas (Tyldum y Brunovskis, 2005).

Por otra parte, a fin de desarrollar una comprensión clara de la trata de personas, fue necesario, en primer lugar, definir lo que ésta constituía y lo que no (Tyldum y Brunovskis, 2005). Los elementos esenciales que integran el concepto de la trata de personas en el Protocolo contra la trata de personas no fueron suficientes ya que su nula implementación develó una serie de lagunas. Al no encontrarse la trata de personas tipificada como un delito en la normativa interna, conceptualmente ésta no podría ser interpretada, motivo por el cual continuó siendo trabajada desde otras concepciones reduccionistas como, por ejemplo, trata por explotación sexual (Ruiz, 2015, entrevista). Este enfoque no distó mucho de lo logrado el 1 de junio de 2005, cuando, de cara a los primeros esfuerzos realizados para adaptar el Protocolo contra la trata de personas al contexto ecuatoriano, el Congreso Nacional aprobó la Ley Reformatoria al Código

Penal que tipifica los delitos de explotación sexual de los menores de edad, en particular de los delitos relativos a la extracción, tráfico ilegal de órganos y de los delitos de explotación sexual. Asimismo, se definieron los elementos del tipo penal de la trata de personas (Granda, 2008).

Para junio de 2005, Ecuador continuó bajo el escrutinio del Departamento de Estado de los Estados Unidos y, por segundo año consecutivo, fue ubicado en la categoría 3 del Reporte de Trata de Personas. Ni el Decreto Ejecutivo 1981 ni la reforma al Código Penal reflejaron avances concretos en los ejes de persecución, protección y prevención. El informe de dicho período también señaló que la capacidad del gobierno nacional para implementar programas sociales de atención a víctimas continuaba siendo limitada. Finalmente dicho documento reportó que, aunque donantes y organizaciones internacionales como la OIT continuaban trabajando con el gobierno para mantener a los niños y niñas en la escuela, combatir la explotación sexual de éstos y erradicar el trabajo infantil, éste no implementó medidas de prevención centradas en la trata (US Department of State, 2005).

En octubre de 2006, mediante Decreto Ejecutivo 1823 y bajo la rectoría del aquel entonces Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior, se aprobó 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. Al respecto, desde la denominación de este instrumento ya se pudo identificar el contenido contradictorio derivado de la nueva política anti trata del Estado. Sumado a ello, mientras que la política se enmarcó dentro del discurso de los derechos humanos con un enfoque de protección integral a las víctimas, al mismo tiempo puso énfasis en sanciones más fuertes y en medidas de control de carácter punitivo. Muestra de ello es el peso que tiene el eje de investigación y sanción frente al eje de prevención, el cual es mucho más débil y se centra en acciones de rescate que incluso terminan en la deportación de las víctimas que son extranjeras. La visión limitada, confusa y moralista obligó a adoptar apresuradamente una legislación y un plan nacional que, posteriormente y según se verá en el siguiente capítulo, tuvo que ser reformulado.

Previo a ello, para junio del mismo año el país pasó del nivel 3 al nivel 2 del Reporte de Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Dicha categoría corresponde a aquellos países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas establecidas por la TVPA, pero están haciendo esfuerzos importantes para lograr el cumplimiento de éstas. La aprobación del plan nacional fue un avance clave que justificó este cambio de nivel. En el marco de los tres ejes y a fin de dar continuidad a los logros alcanzados a nivel normativo, el informe recomendó al gobierno de Ecuador capacitar a sus funcionarios en la materia, aumentar la conciencia pública y mejorar la protección de las víctimas (US Department of State, 2006). No obstante, la fragilidad institucional en la materia, sin una base de conocimientos ni habilidades técnicas en torno a la problemática, impidió que este rol fuera asumido únicamente por el Estado ecuatoriano. Por el contrario, éste requería de la intervención de otros actores involucrados.

La trata de personas en la agenda de la cooperación internacional en Ecuador

Gentiana Susaj de Fundación Esperanza señala que la trata de personas es un tema complejo que cruza tres regímenes internacionales, siendo éstos el de los derechos humanos, el penal internacional y el de refugio (Susaj, 2014). Con más de 14 tratados internacionales suscritos y ratificados en materia de derechos humanos, los cuales abordan indirecta y directamente la cuestión de la trata de personas (Fundación Alas de Colibrí, s/f), Ecuador se comprometió a cumplir de buena fe con las normas internacionales en materia de trata. Los costos y beneficios derivados de ser parte de un tratado internacional de derechos humanos inciden al momento de decidir formar parte de él (Hathaway, 2007). Ciertos fenómenos, como la trata de personas, demandan el establecimiento de un régimen internacional para abordar su lucha.

En el caso ecuatoriano, no fue sino hasta correr el riesgo de ser sancionado por el gobierno de los Estados Unidos, por encontrarse en el nivel 3 del Reporte de Trata de Personas, que el país reaccionó ante la importancia del Protocolo contra la trata de personas (Capous, 2013). Aunque fueron preocupantes las amenazas de posibles privaciones de asistencia técnica en otras áreas debido a su precaria situación en materia de derechos humanos y trata de personas, correr el riesgo de asumir estas consecuencias

colaterales no sólo evidenció la debilidad e incapacidad nacional para diseñar e implementar mecanismos que dieran cumplimiento a lo estipulado por la agenda internacional al respecto, pero también el silencio del gobierno, ya que ni si quiera existía una ley ni una política pública que se alineara a la agenda internacional de los denominados países del Norte (Ponce, 2006).

En este sentido, ante la inexistencia de marcos jurídicos y de planificación en torno a la problemática en cuestión, Boris Cornejo de Fundación Esquel cuestionó de qué manera la cooperación internacional podía constituirse en un instrumento de algo que no existía (Cornejo, 2006). Sin embargo, para Megan Brand, quien se remite a Robert Keohane, la cooperación internacional permite superar las ineficiencias y evitar el fracaso de la acción colectiva en asuntos de interés global, entre ellos la migración forzada y la trata de personas (Brand, 2010). Por lo tanto, la debilidad, la incapacidad y el silencio de los Estados respecto a esta temática son precisamente algunos de los puntos que la cooperación internacional en materia de trata de personas buscó abordar.

Los regímenes internacionales de derechos humanos y trata de personas generaron en el país incentivos para cooperar. En términos generales, Lucía Durán, ex directora de programas de la Fundación Esquel, señala que la cooperación plantea la necesidad de repensar los objetivos nacionales en función de la revisión de objetivos globales, orientados a la solución de problemas que atentan contra el bienestar de la humanidad (Durán, 2006). En este punto es importante considerar que, aunque la trata de personas es un delito que no siempre ni necesariamente cruza fronteras, su carácter transnacional la convierte en una amenaza global. De esta característica también se desprenden aspectos positivos, pues en contextos internacionales existe una serie de buenas prácticas que constituyen referentes para guiar las políticas a nivel nacional. Asimismo, el intercambio de información, la generación de conocimiento y la continua retroalimentación nutren los procesos de aprendizaje compartido, por lo que las experiencias adquiridas en otros contextos pueden ser replicadas en el país y viceversa, facilitando una respuesta integral a esta problemática.

En este sentido, los Estados pueden beneficiarse potencialmente mediante la prevención y represión de la trata a través de la implementación de medidas colectivas de carácter punitivo contra los traficantes, así como la ayuda humanitaria para las

víctimas, la cual constituye el mayor beneficio (Brand, 2010: 8). Sobre esto, el Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas, instrumento donde se establecen recomendaciones para su efectiva aplicación, enfatiza en la necesidad de llevar a cabo esfuerzos concertados mediante la cooperación y coordinación a escala nacional e internacional. Esto implica un enfoque interdisciplinar, coordinado e integrado (ONUDD, 2010). Retomando a Brand, entre los aportes realizados por los regímenes internacionales, se encuentra la promoción de la cooperación para incentivar el establecimiento de bases y estructuras que garanticen estándares mínimos a fin de atender las demandas que surgen en torno a bienes públicos globales (Brand, 2010). No obstante, si no se cumplen estos estándares mínimos, la cooperación internacional también podría ser inadecuada, teniendo una incidencia reducida frente a las dimensiones de las transformaciones aspiradas (Ponce, 2006: 29).

Por ello, el Marco Internacional recomienda una serie de medidas. De manera general sugiere, en primer lugar, la definición de lineamientos jurídicos que permitan la intervención de la cooperación internacional. Siguiendo esta línea, se recomienda la promoción de acuerdos de cooperación para desarrollar o reforzar las capacidades nacionales de identificación, repatriación, evaluación de riesgos y reinserción de las víctimas de la trata de personas. La promoción de la cooperación entre los países de destino, tránsito y origen juega un papel fundamental como forma de impulsar la cooperación oficial y oficiosa, por ejemplo, mediante el establecimiento de procedimientos de comunicación e intercambio de información y datos que aseguren la coherencia de las recomendaciones realizadas por parte de las organizaciones internacionales y regionales. Es importante además que las políticas y la asistencia técnica prestada por éstas aseguren una división del trabajo, basada en los mandatos y competencias básicas que les fueron asignadas con el propósito de evitar la superposición innecesaria de esfuerzos (ONUDD, 2010).

Al ser la trata de personas una responsabilidad compartida de los Estados, éstas y otras recomendaciones son realizadas por diversos instrumentos. Por ello, y procurando no sobredimensionar su capacidad de incidencia, la noción de cooperación se tornó relevante, siendo una herramienta legítima destinada a abordar problemáticas mediante el consenso en espacios de negociación y consulta (Magliano y Clavijo, 2011).

En este contexto, siendo el Estado ecuatoriano aún débil normativa, técnica y financieramente para ejercer esta responsabilidad, fue la cooperación internacional, proveniente en primer lugar de Estados Unidos, la que guió las nuevas líneas mediante proyectos que impulsarían la implementación del Plan nacional contra la trata y otros delitos.

Las pocas estadísticas desagregadas muestran en este período que ciertos grupos de la población ecuatoriana en determinadas provincias del país eran especialmente afectados por esta problemática. Al respecto, nos referimos especialmente a mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas de sectores rurales en provincias con altos índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas, baja cobertura de servicios, así como limitadas oportunidades económicas y de empleo para su población. Ecuador ha sido ampliamente afectado por desigualdades territoriales, de género y de etnia. Además existe una desatención histórica en zonas rurales con alta población indígena, donde las mujeres han vivido episodios de violencia, discriminación y explotación, incluso antes de haber sido víctimas de la trata (Ruiz, 2014). Por consiguiente, los organismos de cooperación internacional decidieron dónde colocar el dinero, en qué provincias y en qué modalidades, siendo la trata por explotación sexual en niños, niñas y adolescentes la más atendida (Ruiz, 2015, entrevista).

Primeras experiencias de cooperación internacional en Ecuador en materia de trata de personas: límites, aportes y desafíos

El sistema de cooperación internacional surge de un contexto de mundialización e interdependencia entre naciones, que conllevó a replanteamientos de objetivos nacionales a partir de objetivos globales. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, no hubo una verdadera apropiación de los compromisos resultantes de cumbres y conferencias, ni de aquellos acuerdos internacionales firmados y ratificados. Pese a ello, cabe destacar que tales acuerdos marcaron en gran medida la agenda de prioridades de la cooperación internacional, misma que ofrece un amplio abanico de oportunidades pero también de riesgos ya que depende de “en qué condiciones se inserta y cómo se la otorga y da seguimiento” (Suárez, 2006: 58).

En la década del 2000, pese a los esfuerzos realizados en distintas áreas donde el país requería una intervención de la cooperación internacional, se evidenció una acción dispersa de múltiples organizaciones que no se articuló con las políticas nacionales. Al respecto, se produjo un re direccionamiento de la ayuda con base en los criterios de los países donantes, es decir hacia metas que para Ecuador no eran prioritarias, sacando a relucir una gran contradicción: la agenda de prioridades de la cooperación internacional no correspondía con la del país (Durán, 2006).

Para el marco temporal que este estudio aborda, es pertinente señalar que la última agenda de desarrollo con la que contaba el país había sido elaborada en el año 1996. En este contexto, la inexistencia de un plan nacional de desarrollo actualizado, que señalara las metas de desarrollo económico y social, así como las aspiraciones del país, figuró como una seria limitación para que la cooperación internacional fuese realmente efectiva (Cornejo, 2006: 297). Asimismo, ante la ausencia de un plan nacional que incorporara los esfuerzos externos a los esfuerzos nacionales, la cooperación internacional trabajó, en su mayoría, en un conjunto fragmentado de programas y proyectos, los cuales fueron asumidos con visiones distintas, según los gobiernos de turno. En tal virtud, de manera general, respecto a distintas áreas de intervención, la cooperación internacional no reembolsable estuvo desprovista de políticas públicas de desarrollo y respondió a iniciativas de los donantes, actores de la sociedad civil, actores nacionales públicos o privados (Chávez, 2006: 286). Esto imposibilitó la generación de procesos y estructuras sostenibles en el tiempo con una deficiente consecución de objetivos.

En el caso particular de la trata de personas, aunque su lucha constituye un compromiso supranacional, asumido por gran parte de la comunidad internacional, para su ejecución, monitoreo y evaluación se requiere tener en consideración ciertas características específicas (Cornejo, 2006: 301). Al respecto, la cooperación internacional se encontró con un país donde las instituciones nacionales con competencias en el tema no fueron lo suficientemente sólidas como para canalizar de manera eficaz la ayuda recibida. Es más, el país nunca tuvo una agenda para estos proyectos. Por lo tanto, el tema fue asumido con enfoques distintos y hasta con intencionalidades distintas (Suárez, 2006).

Una de las mayores dificultades que esto supuso y sobre las cuales la cooperación internacional tuvo que trabajar fue la ausencia de datos que permitieran conocer la magnitud del problema, así como medir y dar una estimación sobre cuestiones como el número de víctimas identificadas o las presuntas víctimas de trata. Mucho menos existía una terminología común que explicara el problema. Desde que se comenzó a formular políticas en materia de trata en Ecuador, se pudo constatar que este trabajo requería que fuese realizado a largo plazo y con una inversión continua para mantener el impulso establecido por los actores analizados en este documento. Asimismo, la implementación de cuerpos jurídicos y el desarrollo de debates en los medios nacionales sobre la temática del tráfico fueron pasos importantes que guiaron y complementaron los esfuerzos llevados a cabo por los organismos de cooperación internacional, pero sobre los cuales se tendría que sentar más cimientos para evidenciar mejoras.

Tal y como se verá en los siguientes dos apartados, el diseño de una metodología común con el Estado se hacía cada vez más imperante para llevar a cabo intervenciones apropiadas mediante un programa estratégico y coordinado a nivel nacional. Para ello, pese a la multiplicidad de límites y desafíos encontrados en la materia en este primer período de estudio, los principales actores involucrados sentaron las bases de una cooperación como elemento dinamizador de un nuevo proceso a nivel nacional (Espinosa, 2006).

La Organización Internacional del Trabajo

Dentro del Sistema de Naciones Unidas, la OIT es la agencia especializada más antigua. Su principal función es la elaboración, promoción, vigilancia y cumplimiento de las normas internacionales de trabajo. A diferencia de las demás agencias del sistema, ésta es la única organización que cuenta con una estructura tripartita. Además de estar conformada por los gobiernos de los países, cuenta con la amplia participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores (OIT, 2007: 10). Para Bladimir Chicaiza, Coordinador Nacional de la OIT en Ecuador, esta característica especial ha impedido la agilidad en la elaboración de los convenios. No obstante, como aspecto

positivo, ha permitido que éstos sean ampliamente discutidos (Chicaiza, 2015, entrevista).

Actualmente la OIT tiene ocho convenios declarados como fundamentales, de los cuales por lo menos tres convenios discuten el tema de trata de personas de manera tangencial, por cuanto el trabajo forzoso casi siempre desemboca en este delito. Dichos instrumentos son el Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, el Convenio 105 sobre la abolición del trabajo forzoso y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (OIT, 2003). Para Ecuador, la decisión de ratificar los citados instrumentos ha sido fundamental ya que “ha permitido que las posteriores políticas y acciones nacionales contra el trabajo infantil tengan un adecuado marco normativo y conceptual” (OIT, 2007: 7). Al respecto, la OIT fue de las primeras agencias de cooperación internacional que desarrolló proyectos para abolir la explotación sexual comercial en Ecuador. En el marco de la normativa internacional y nacional vigente, Ecuador inició y ejecutó el Programa de Duración Determinada (PDD), mismo que abarcó “un conjunto de políticas y programas firmemente integrados y coordinados para cooperar con los esfuerzos nacionales para prevenir y eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo establecido” (OIT, 2007: 13).

Este programa formó parte del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil, cuyo objetivo radicó en apoyar a los países en la aplicación y el cumplimiento efectivo de los convenios existentes sobre trabajo infantil, a través de “acciones conjuntas de gobiernos, organizaciones de empleadores, de trabajadores, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil” (OIT, 2007: 13). Por otro lado, el PDD se materializó en el “Programa de Apoyo al Programa de Duración Determinada para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en Ecuador”, iniciado por la OIT en el año 2004 y financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos hasta junio de 2008. La asistencia técnica y financiera brindada por la OIT fue posible gracias a la colaboración de algunos países donantes. Así pues, España apoyó en el Programa Regional de Trabajo Infantil en América Latina. Canadá colaboró en el Programa de Información Estadística y Monitoreo del Trabajo infantil, mientras que Estados Unidos lo hizo también mediante el Programa Subregional para la eliminación del trabajo infantil en la minería artesanal (OIT, 2007).

El apoyo de la OIT, así como de sus socios donantes no sólo consistió en ofrecer recursos financieros suplementarios. Otra de las modalidades fue una asistencia técnica con acciones directas en la lucha contra el trabajo infantil en sectores económicos específicos, mediante políticas sociales y económicas enfocadas a reducir la pobreza, mejorar la protección y la educación de los niños, niñas y adolescentes, generar oportunidades de empleo juvenil y promover el trabajo decente para los adultos. Para tales efectos, el Programa de Apoyo al Programa de Duración Determinada para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en Ecuador tuvo dos objetivos estratégicos. El primero de ellos fue la creación de un entorno legal e institucional propicio para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Éste incluyó acciones como la producción de conocimientos e información, la promoción de adaptaciones legislativas, la vinculación de políticas sociales, el desarrollo de sistemas de inspección y monitoreo, la sensibilización y movilización social, y el fortalecimiento de la coordinación y la capacidad institucional de respuesta, tanto de las instituciones de gobierno como de las organizaciones de trabajadores y de empleadores (OIT, 2007: 19). Por otra parte, el segundo objetivo fue la reducción de las peores formas del trabajo infantil en sectores prioritarios para el país, siendo éstos el sector bananero en las provincias de El Oro, Guayas y Los Ríos, el sector florícola en los cantones de Cayambe, Pedro Moncayo, Quito y Latacunga, y la trata y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en cantones como Machala, Quito, Guayaquil y Lago Agrio (OIT, 2007).

En este punto cabe acotar que la consecución de estos dos objetivos estratégicos supuso algunos retos que dieron cuenta de distintas realidades que configuraban el perfil del país en la materia. En la mayoría de los casos, el común denominador de dichos retos se encontraba en determinadas particularidades locales y culturales, con requerimientos propios que aumentaban la complejidad de la problemática. Por ejemplo, “tradicionalmente los niños indígenas [...] realizan ciertas actividades que son fundamentales para la reproducción social de las familias y de la comunidad, ya que a través de ellas se transmite el conocimiento tradicional y los niños aprenden a desenvolverse en su medio natural” (OIT, 2009: 5). En este sentido, frente a la explotación infantil, no existían directrices para distinguir el trabajo infantil indígena

fuera del entorno comunitario de “aquellas actividades aceptables que llevan a cabo los niños en su contexto familiar, que están adaptadas a su edad y que integran parte de su proceso formativo” (OIT, 2009: 22). Por consiguiente, en las zonas rurales e indígenas, prácticas culturales socialmente aceptadas solían ser explotadas por los tratantes al utilizar a los niños en la realización de distintas labores.

Paralelo a ello, entre los años 2004 y 2008 la OIT en Ecuador ejecutó un proyecto vinculado a la generación de un modelo de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial. La OIT, en esta primera etapa, apoyó los esfuerzos nacionales de contar con centros especializados para asistir a las víctimas, dando asistencia a las casas de acogida de Fundación Quimera en Machala y Fundación Nuestros Jóvenes en Quito, cuyo accionar está orientado al rescate de niñas víctimas de explotación sexual y la restitución de sus derechos. En este mismo contexto, la OIT asesoró al gobierno en la mesa interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil, enmarcada en el Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil como parte de las iniciativas derivadas de lo dispuesto en el Plan nacional para combatir la trata de personas (Chicaiza, 2015, entrevista). Pese al importante acompañamiento que la OIT dio a estas iniciativas, para el año 2008 el Estado comenzó a asumir el Plan nacional para combatir la trata de personas de forma más directa, por lo que la gestión de este organismo fue puntual y no logró ser sostenible en el tiempo.

En síntesis, en esta primera etapa de análisis, mediante el PDD la OIT apoyó la institucionalización de la producción de información desagregada a nivel nacional sobre la situación y evolución del trabajo infantil como una práctica orientada a sustentar el diseño de políticas y programas en la materia, especialmente en sus peores formas. De esta manera, entre los principales logros y avances se destacan la adaptación del marco legal sobre trabajo infantil, el fortalecimiento de la inspección de trabajo infantil, la tipificación de los delitos de explotación sexual y trata de niños, niñas y adolescentes y el reforzamiento de la comisión contra la trata y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. De estos logros asimismo se desprenden la elaboración de estudios de diagnóstico, la obtención de estadísticas nacionales y el diseño de sistemas de información de trabajo infantil como principales productos y resultados de la intervención de la OIT en Ecuador (OIT, 2007).

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Sobre la base de lo antes planteado, pese a que Ecuador fue uno de los primeros países que suscribió el Protocolo contra la trata de personas, “el país no contaba con un marco jurídico nacional apropiado para criminalizar y perseguir la trata de personas” (Ogden, s/f: 156). En este contexto, donde la incapacidad del país para ofrecer una respuesta teórica y práctica que normativamente definiera la trata de personas con el fin de erradicarla era cada vez más evidente, las agencias de cooperación internacional, conjuntamente con las ONGs internacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil, se vieron en la necesidad de llenar este vacío mediante la creación de sus propias metas y objetivos. Las respuestas ad-hoc desde estas organizaciones han sido importantes al momento de ofrecer servicios especializados emergentes, destacándose así “una creciente concienciación no sólo de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un mayor número de enfoques e instrumentos” (Kooiman, 2003: 58). Del mismo modo, para cuando la trata de personas fue declarada política prioritaria del Estado, Ecuador no contaba con una agenda propia de cooperación internacional, quedando demostrado que, de manera general, ésta obedecía exclusivamente a los intereses de las organizaciones cooperantes o gobiernos donantes (Ponce, 2006: 27).

Los primeros pasos se dieron en el año 2005, cuando la USAID, principal agencia a través de la cual el gobierno de los Estados Unidos dirige sus recursos para la cooperación internacional, brindó asistencia técnica por un monto de \$120000 para que los concejos municipales diseñaran regulaciones para abordar la problemática de la trata de personas en Ecuador (Ecuadorinmediato, 2006). Posteriormente, tanto la USAID como Geneva Global, firma consultora especializada en desarrollo internacional y erradicación de la pobreza, llevaron a cabo un proyecto conjunto, implementado bajo la figura de “joint venture”. En este sentido, ambas instituciones convocaron a aproximadamente 30 organizaciones no gubernamentales e instituciones gubernamentales con competencias en trata de personas, trabajo infantil, familia y educación a una serie de reuniones y conferencias con el fin de fortalecer los esfuerzos para alentar la lucha contra la trata de personas en Ecuador (Ogden, s/f: 156).

Durante el transcurso de estas reuniones y conferencias, las ONGs involucradas participaron en un proceso para consensuar una posición general sobre el alcance y la definición de la trata de personas en Ecuador. Así, dichas instituciones llegaron a un acuerdo respecto a sus prioridades de cara a la formulación de 11 proyectos a ser financiados conjuntamente por la USAID y Geneva Global por un monto de \$750000 (Ecuadorinmediato, 2006). Una visión articulada permitió que los diversos proyectos propuestos dentro de la iniciativa de lucha contra la trata de personas guardaran relación entre sí. Previo a ello, una distinción básica debía ser trazada en torno a los perfiles de las víctimas según la etapa por la que atravesaban, correspondiendo en primer lugar a las personas en riesgo de ser víctimas de trata, en segundo lugar a las víctimas actuales y en tercer lugar a las antiguas víctimas. Posteriormente, se debía entender cómo la variación en una etapa influía en la probabilidad de entrar en la siguiente (Tyldum y Brunovskis, 2005). Una vez realizadas dichas distinciones, los proyectos cubrieron una amplia base geográfica, orientando sus intervenciones en las áreas de prevención, rescate y rehabilitación, legislación y asesoría legal.

De esta manera, en primer lugar, en el área de prevención los esfuerzos llevados a cabo consistieron en talleres y seminarios de formación y trabajo que contaron con la participación de distintas organizaciones. El objetivo principal fue atender a aquellas personas que corrían el riesgo de ser víctimas de redes de trata, sin desestimar el gran aporte que podían realizar aquellas personas que gozaban de una mejor posición como para ayudar a las potenciales víctimas de trata en calidad de agentes de cambio. En este sentido, con el fin de monitorear y medir el progreso de los proyectos formulados en este ámbito, se estableció como meta educar a una población de 40000 a 60000 víctimas potenciales con el propósito de reducir su situación de vulnerabilidad y exposición al peligro. De esta manera, con el apoyo de escuelas y comunidades, durante los talleres y seminarios se emplearon campañas informativas sobre los riesgos de ser víctimas de trata, así como la difusión de lineamientos respecto a cómo identificar y evitar el engaño para no caer en este tipo de situaciones. Como resultado, se logró educar a aproximadamente 70000 personas, superando la meta inicial en un 120% (Ogden, s/f).

Por otro lado, se planteó contar con la participación de alrededor de 14000 miembros de comunidades, maestros y líderes en campañas informativas en torno a los

peligros de la trata, siendo fundamental su colaboración para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de esta área. Dicho de otra forma, su participación debía trascender mediante la réplica y la transmisión de sus conocimientos sobre la materia a otros maestros y líderes, evitando la victimización de más individuos por parte de las redes de trata. La meta alcanzada fue de alrededor de 250000 miembros comunitarios, incluyendo a líderes y maestros y superando más de diez veces la meta original (Ogden, s/f).

Finalmente, con miras a evitar su re victimización, se estableció brindar capacitaciones sobre los mecanismos eficaces de reinserción social y económica a alrededor de 2000 personas, entre ellas víctimas, personas en riesgo, potenciales víctimas y prestadores de servicios. Esto revistió una considerable importancia al ofrecerles alternativas legítimas para garantizar su subsistencia y reducir su vulnerabilidad. En este punto se logró capacitar a unas 1600 víctimas de trata, lo que corresponde al cumplimiento de la meta inicial en cerca del 80% (Ogden, s/f).

La prevención a través de la educación fue una prioridad para la USAID, que a través de las ONGs apuntó a incrementar el conocimiento sobre el alcance de este problema, generando un espacio propicio para el desarrollo del proyecto. La propagación de conocimiento sobre el tema mediante iniciativas educativas permitió generar una comprensión sobre esta problemática, sus alcances, implicaciones y posibles soluciones, así como identificar puntos de referencia medibles y cuantificables para obtener resultados concretos. Educar al público en general acerca de la naturaleza y la estructura de la trata de personas en Ecuador no sólo fue una estrategia para abordar el problema, sino que los esfuerzos a nivel educativo fueron concebidos como acciones clave para llevar a cabo encuestas y mediciones que permitieran levantar información fiable sobre la trata y sobre el impacto de estas iniciativas para contrarrestarla.

No obstante, las expectativas estuvieron lejos de la realidad. Desde el inicio, las acciones de prevención se limitaron a talleres de capacitación y sensibilización que no fueron evaluados para conocer qué impactos tuvieron. Estas acciones a su vez no pudieron modificar las causas estructurales ni los factores de vulnerabilidad que promueven la trata interna y externa. En este punto es preciso acotar y reconocer que las acciones para modificar las causas estructurales, los factores de vulnerabilidad y los

factores socioculturales que alimentan y mantienen la trata son acciones a largo y, en el mejor de los casos, mediano plazo que obligatoriamente implican medidas costosas. Pablo Suárez sostiene que en sus aspectos principales, la cooperación internacional ha fracasado ya que el Estado ecuatoriano no ha asumido su responsabilidad de invertir recursos internos en aquellos procesos de carácter prioritario para el país, como es la atención al problema de la trata de personas (Suárez, s/r citado en Ponce, 2006).

Pese a los esfuerzos por alcanzar mayor visibilidad mediática, en el período que este capítulo aborda el tema de la trata de personas continuó siendo en gran medida ignorado por la sociedad ecuatoriana. Los resultados arrojados por las primeras intervenciones revelaron que las actividades llevadas a cabo tuvieron un bajo impacto en las actitudes sociales predominantes, mismas que reflejan la distribución inequitativa de poder y la existencia de estructuras sociales jerárquicas y permisivas que colocan a ciertos grupos vulnerables al servicio de otros. Para Nidya Pesántez, oficial nacional de programa de ONU Mujeres Ecuador, tal permisividad ha incidido para que en las estructuras de la sociedad se generen elementos de violencia que, con una normalidad perversa, posibilitan delitos como el tráfico y la trata de personas. Sin embargo, el temor a las represalias también ha obstaculizado la capacidad de hablar abiertamente y discutir este tema (Pesántez, 2015, entrevista).

Frente al rescate y la rehabilitación, la USAID y Ginebra Global definieron como prioridad brindar continuamente asistencia psicológica, médica y legal a aproximadamente 1500 víctimas de trata con el fin de acompañar su proceso de recuperación y superar los traumas que esta actividad genera, luchar contra los estigmas culturales que pueden plantear obstáculos y así garantizar su rápida reinserción en la sociedad. De la meta planteada se alcanzó más del 100% de su cumplimiento, atendiendo a unas 2500 víctimas que recibieron atención psicológica y médica personalizada para recuperarse de los abusos a los que fueron sometidas. Como complemento, recibieron orientación y apoyo para desarrollar habilidades con el fin de reducir su vulnerabilidad a una posible reincidencia (Ogden, s/f).

En lo atinente a la legislación y la asesoría legal, cuando este proyecto fue puesto en marcha Ecuador continuaba sin la infraestructura ni la legislación adecuada para luchar contra el negocio ilícito de la trata de personas. En este contexto, las ONGs

ecuatorianas involucradas en el tema y que estaban siendo financiadas por el proyecto asumieron como misión el respaldo a la inmediata aprobación de un instrumento contra la trata de personas por parte del legislativo, así como llevar a cabo un trabajo conjunto con la policía y otros funcionarios para garantizar su efectiva aplicación y cumplimiento. Los esfuerzos constantes dieron frutos al aprobarse la Ley Reformatoria al Código Penal, misma que sentó las pautas para dictar sentencia a diferentes delitos asociados a la trata de personas, entre ellos la prostitución de menores, la explotación sexual y la pornografía infantil, el turismo sexual, entre otros. En este contexto, el 26 de julio de 2006 el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de Ecuador firmaron un Convenio de Fondos No Reembolsables de Alcance Limitado para la ejecución del Plan nacional contra la trata de personas. En dicho convenio, la USAID se comprometió a conceder la suma de \$250000. Posteriormente, se realizaron dos enmiendas. La primera de ellas fue por un monto de \$500000, mientras que la segunda fue por \$800000 (Convenio USAID-Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006).

Una vez alcanzado este logro, cerca de 2200 líderes sociales recibieron capacitación sobre dichos instrumentos y sobre un protocolo para comunicar incidentes de trata de personas. Para tal efecto, de 150 a 200 funcionarios y abogados recibieron capacitación respecto a la lucha eficaz contra la trata de personas a través de la legislación ya aprobada, con el propósito de alcanzar considerables mejoras a nivel legal y político e inclusive a nivel cultural. Esta área revestía especial importancia para lograr una convergencia entre el marco normativo nacional y los instrumentos normativos internacionales que directa e indirectamente abordan la problemática de la trata de personas y de los cuales Ecuador era parte. El trabajo en esta área incidiría asimismo en el recibimiento de asistencia legal oportuna de forma que incrementara la efectividad del sistema judicial y de los enjuiciamientos. Fue así que 131 víctimas de la trata de personas, principalmente mujeres y niños, recibieron apoyo legal de los abogados de las organizaciones participantes. Esta alianza permitió que la cooperación y las organizaciones involucradas se convirtieran en pioneras en cuanto a asesoría legal para las víctimas, especialmente en los casos de explotación sexual. De esta manera, ciertos casos no quedaron impunes y por el contrario se convirtieron en precedentes para abordar otros casos jurídicamente (Ogden, s/f).

Sin embargo, sostener estos procesos judiciales supuso desafíos pese a la aprobación de un marco normativo. Los casos de trata de personas fueron concebidos aisladamente como casos puntuales e individuales. Las lagunas en la comprensión cultural sobre la verdadera naturaleza de la trata incidieron en que muchos casos a menudo fuesen tomados fuera de contexto, por lo que las intervenciones no fueron tan eficaces como se esperaba. No se consideró que éstos se encontraban estrechamente vinculados a organizaciones criminales con un alto nivel de poder, lo que hizo que quedaran en la impunidad. Las víctimas, sus familias y las organizaciones que han abordado el tema reconocieron el temor a enfrentarse a estas organizaciones debido a los riesgos que esto implicaría. No obstante, con el fin de evitar quedar atrapados en los discursos de criminalidades y mafias, esto comenzó a subrayar la necesidad de pasar hacia el análisis de los problemas estructurales que sostenían esta problemática compleja (Ruiz, 2014).

A ello se sumó la aún frágil comprensión de la sociedad civil y de muchos funcionarios encargados de velar por el cumplimiento adecuado de la ley y su respectiva aplicación. La falta de esclarecimiento también dejó una serie de lagunas que facilitaron que los culpables del delito de trata obtuvieran su libertad sin recibir ningún tipo de castigo, motivo por el cual era necesario tomar medidas adicionales que complementaran los esfuerzos llevados a cabo por los actores involucrados (Ogden, s/f).

Finalmente, el 11 de septiembre de 2006 el gobierno de los Estados Unidos anunció que, junto a Camboya, Ecuador había sido seleccionado para implementar un programa especial de ayuda a las víctimas de trata de personas, de igual manera con el apoyo de la USAID y por un monto de \$250000, dinero adicional a los programas que el gobierno estadounidense ya venía ejecutando para el efecto (Ecuadorinmediato, 2006). Todos estos esfuerzos para abordar la trata de personas en esta primera etapa de estudio fueron posibles gracias a las alianzas establecidas por la USAID y Geneva Global conjuntamente con las demás organizaciones implicadas, siendo indispensable el intercambio de información y de una mayor atención y conciencia por parte de la población en general.

Las relaciones que se tejieron entre los organismos de la cooperación internacional y las organizaciones locales desembocaron en el desarrollo de buenas

prácticas, un aprendizaje conjunto y un mayor y mejor desempeño en las distintas áreas de intervención. En este sentido, Cornejo señala que:

las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en actores muy importantes, no solo por traer al debate del desarrollo propuestas muy interesantes que han enriquecido la agenda nacional, sino también por asumir determinadas tareas que ni el Estado ni la empresa privada las estaban asumiendo de manera suficiente (Cornejo, 2006: 302).

Si bien existían diferencias en los enfoques conceptuales y metodológicos, el establecimiento de alianzas estratégicas entre distintos actores, cooperantes, locales, estatales, de la sociedad civil permitió el intercambio de información y recursos en materia de trata. Esto contribuyó a la sostenibilidad de los proyectos implementados, así como la conservación de las experiencias adquiridas.

Una vez que esta problemática cobró visibilidad, su lucha no podía ser liderada únicamente por actores de la cooperación internacional y organizaciones locales de la sociedad civil. Por el contrario, ésta debía alcanzar distintos niveles políticos y operativos en el gobierno. La participación de los gobiernos locales, como seguidores o líderes del desarrollo de varias iniciativas a nivel territorial, fue importante ya que todavía era imposible identificar una voluntad política, clara y definida, a nivel nacional. En tal virtud, estos gobiernos locales se sumaron a las iniciativas de las agencias de cooperación internacional y de las ONGs para desarrollar sus propias políticas públicas dirigidas a los grupos vulnerables. Asimismo, éstos coordinaron el trabajo de las instituciones locales y elaboraron definiciones más claras de las leyes y reglamentos específicos en materia de trata a nivel local. Es por ello que, para que el país se beneficiara de la cooperación internacional en esta área de estudio, era importante que los gobiernos locales (consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales) trabajasen en forma asociativa y mancomunada en el marco de sus propias formas organizativas (Carrión, 2006: 266).

Conclusiones

En este capítulo, para dar cumplimiento al objetivo planteado, se examinó en primer lugar el escenario y los acontecimientos que permitieron que el discurso de la trata de

personas fuera incorporado en la agenda política nacional de Ecuador. Esto fue importante ya que ofreció una comprensión sobre cuáles fueron los antecedentes que sentaron las bases para una intervención de la cooperación internacional en materia de trata de personas, particularmente en lo atiente a los derechos humanos de las víctimas de este delito durante el período 2004-2006. Este momento fue sumamente importante ya que recoge los primeros pasos desde la suscripción del Protocolo contra la trata de personas en el año 2000 hasta la emisión del decreto ejecutivo que declara la trata de personas como una política prioritaria del Estado y del cual se derivó la formulación del Plan nacional anti trata.

También se puede constatar la ausencia de literatura especializada que narre cómo la trata de personas entró en el rompecabezas de la cooperación internacional en Ecuador. Esto nos remite especialmente a la cooperación ofrecida por la OIT y la USAID, entes que impulsaron los primeros y principales proyectos en la materia durante el período 2004-2006. De esta forma, se cuenta más con breves documentos empíricos que no dan cuenta de los resultados ni del impacto que el trabajo de dichos organismos tuvo en este ámbito. Aunque éste fue relevante para alimentar el incipiente debate que existía en el país al respecto, la gestión realizada por la OIT y la USAID se centró en acciones puntuales con una duración determinada que no tuvieron resultados sostenibles ni tampoco lograron que las causas más profundas de la trata de personas fueran abordadas. Esto se debe en gran parte a que el país continuaba sin una definición clara sobre esta materia, mucho menos sobre las líneas directrices que debían orientar la cooperación internacional en el país de forma general. Por ello, con el fin de pasar de propuestas, declaraciones y planes a la acción práctica, la cooperación internacional aplicó una metodología diferente, según su percepción sobre cuáles eran las necesidades del país, mas no con base en un direccionamiento otorgado por el Estado. Aunque el país tenía la voluntad de asumir soberanamente una multiplicidad de temas mediante la cooperación internacional, no contaba con sus propias directrices y lineamientos al respecto. Esto permitió constatar que los resultados de la cooperación internacional en Ecuador en cuanto a trata de personas en este período no fueron satisfactorios ya que dicho apoyo fue proporcionado en ausencia de planes propios del Estado y en un

contexto donde su capacidad institucional era reducida como para institucionalizar la normativa recién adoptada.

Esto derivó en la carencia de una mayor supervisión y seguimiento por parte del Estado ecuatoriano a los programas y proyectos planteados por las agencias de cooperación internacional. Además, dichas agencias encauzaron su asistencia técnica y financiera a través de organizaciones de la sociedad civil, lo que no contribuyó al fortalecimiento de las capacidades estatales. Para el período analizado, la cooperación internacional apoyaba las políticas delineadas por ella misma. En cambio, en el siguiente capítulo se verá cómo ocurrió un giro en la política exterior del país, la cual estableció que de ahora en adelante fuera el Estado quien impusiera la agenda. Esto supuso nuevos retos como la limitación con la que se encontraron las agencias de cooperación internacional para actuar en esta área. En este sentido, en el primer período los límites y desafíos giraron principalmente en un débil tratamiento del tema por parte del Estado, por lo que la competencia la lideraron los organismos oferentes de cooperación. Sin embargo, como se verá en el capítulo siguiente, los límites y desafíos se transformaron con el cambio de gobierno en el año 2007, mismo que fortaleció el ejercicio de su propio desarrollo pero que continuó sin apostar del todo a la lucha contra la trata de personas, mucho menos a la reparación de sus víctimas, teniendo como consecuencia que este tema no figurara entre sus prioridades de cooperación internacional.

CAPÍTULO IV

PERÍODO 2007-2013

El presente capítulo se traza el objetivo de analizar cuáles fueron los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2007-2013. Dicho análisis se sitúa durante la administración vigente del Presidente Rafael Correa, quien, a través del gobierno de la revolución ciudadana, gestó un proceso de transformaciones y reformas políticas, económicas y sociales. En este escenario y a efectos de este estudio, en primer lugar se destaca la recuperación de la planificación de la cooperación internacional en el país, inaugurando un modelo de gestión diferente que la distanció de la tradicional cooperación internacional al desarrollo. Como se observó en el capítulo anterior, Ecuador no cumplía con sus compromisos internacionales en materia de trata de personas en gran parte porque no existía legislación nacional al respecto. Por consiguiente, la cooperación internacional en Ecuador no contaba con lineamientos claros que guiaran su accionar, motivo por el cual ésta delimitó su campo de intervención en el marco de sus propios objetivos y metas. En el presente capítulo, por el contrario, se muestra cómo el Estado por primera vez formuló un plan nacional de desarrollo que le permitió recuperar su responsabilidad de generar las condiciones estructurales para mejorar la calidad de vida de la población, así como definir directrices para que a partir de ese momento la cooperación internacional se alineara a nuevas prioridades nacionales.

Contradictoriamente, si bien existe un Plan nacional anti trata desde el año 2006, reformulado en el año 2010, no se ha asumido un liderazgo sólido para implementarlo. Tampoco figura dentro de las prioridades de desarrollo y de cooperación en mención, por lo cual el trabajo de los actores implicados se vio condicionado y limitado. En este contexto, en segundo lugar se recreó el panorama adverso al que se enfrentaron actores como la OIM y la USAID, de quienes se destaca sus contribuciones sustanciales apoyando directamente al Estado ecuatoriano en la implementación del Plan nacional anti trata, así como en la generación de herramientas para alcanzar un mayor y mejor entendimiento del tema. Asimismo, ante las dificultades encontradas por estos actores, se resalta la relevancia que tuvo la cooperación internacional descentralizada para

abordar esta problemática desde las bases, es decir a nivel territorial y ya no únicamente desde el gobierno central, de quien los organismos de cooperación internacional no recibían respuestas satisfactorias. En esta sección sobresale además un suceso que marcó la histórica y tradicional cooperación internacional al desarrollo recibida por el país. Nos referimos a las discrepancias surgidas entre el gobierno ecuatoriano y la USAID, agencia que cooperó por más de 50 años con Ecuador y que en el año 2013 anunció su cierre y salida definitiva del país, misma que se concretó en septiembre de 2014. Así concluyó el “Programa contra la trata de personas”, el más importante llevado a cabo en dicha área por la cooperación internacional en Ecuador. De esta manera, la salida de la USAID de Ecuador no sólo significó el fin de la gestión de la OIM a través del referido programa, sino que también frenó la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, a quienes tanto la OIM como la USAID apoyaron económicamente de manera indirecta a fin de cubrir las deficiencias estatales en la materia. Asimismo, dichas organizaciones velaron por que poco a poco desde el Estado existiese un mayor compromiso por garantizar una atención efectiva a las víctimas de este delito. Sin embargo, por parte del Estado se evidenció la exclusión y no valoración del trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Finalmente, se aborda la gestión del ACNUR y ONU Mujeres, instituciones que, al no tener el mandato de trabajar específicamente en trata de personas, ejercieron una labor más puntual en lo atinente a víctimas de trata en situación de refugio y en la importancia de transversalizar el enfoque de género en la toma de decisiones respecto al desarrollo.

Con base en estos elementos, el argumento que se sostiene es que, si bien el apoyo de la cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de trata ha sido relevante, éste no es sostenible al no poder complementarse con las nuevas prioridades planteadas por el gobierno actual. Aunque el Estado declaró la trata de personas como una política prioritaria, registrándose logros normativos importantes, no se ha constatado una participación comprometida ni coordinada por parte de las instituciones correspondientes. Aunque continúa siendo necesaria la cooperación internacional en la materia, persisten limitaciones y restricciones ya que el trabajo de los actores aquí mencionados se ha visto condicionado no sólo por la nueva visión que tiene el país sobre la cooperación, pero también por la falta de legitimidad

concedida al problema en cuestión. Por ello, muchas veces las organizaciones de la cooperación internacional y la sociedad civil, al realizar un trabajo independiente, han demostrado contar con mayor claridad y experticia sobre el tema. Durante el período analizado la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil ejercieron una función que en teoría le pertenecía al Estado ecuatoriano, quien no ofreció muestras claras de considerar la trata de personas como un tema principal. Al respecto, los actores estudiados no contaron con las condiciones necesarias para cooperar ni aportar en este tema, viéndose comprometida la protección de derechos de las víctimas de la trata de personas.

La nueva política de cooperación internacional en Ecuador y la configuración de un campo más limitado en materia de trata de personas

A partir del año 2007 el proyecto político presentado por el Presidente Rafael Correa representó una ruptura con el modelo de desarrollo neoliberal vigente en el país. Dicha ruptura vino acompañada de propuestas como la implementación de otros modos de producción, consumo y organización de la sociedad (Cortez, 2010). La nueva agenda de trabajo contenía entre sus propuestas “la recuperación de las facultades esenciales del Estado: rectoría, regulación, control, redistribución; una profunda reforma institucional del Ejecutivo; la descorporativización de los espacios de toma de decisiones; y una nueva organización política territorial” (Muñoz, 2014: 8). En torno a estas propuestas se dieron los primeros pasos hacia la consecución de hitos como la construcción de un plan nacional de desarrollo, denominado actualmente Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) y la elaboración de una nueva Constitución. Ambos procesos constituyen hitos históricos de gran relevancia, pues “no se trataba de ‘una’ reforma más, sino de dar paso a la posibilidad de ‘refundar’ el Estado” o refundar la patria (Cortez, 2010: 1).

El direccionamiento de las relaciones internacionales también adoptó un giro diferente a través de la reivindicación de los principios de soberanía y autodeterminación y en el marco de un escenario de globalización e interdependencia compleja. Esto derivó en la recuperación de la planificación de la cooperación internacional, a partir de la cual “se introdujeron nuevas modalidades en el otorgamiento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en el camino hacia la consecución

de mejores niveles de eficacia de la cooperación internacional” (INECI, 2007: 5). Tradicionalmente la figura de cooperación que ha imperado en Ecuador es la de la cooperación internacional al desarrollo, enfocada en promover el progreso económico y social de los países en desarrollo (Gómez y Sanahuja, 1999 citados en Boni y Calabuig, 2010). Bajo esta figura de cooperación, en el país las intervenciones han estado orientadas hacia el sector social, persiguiendo el objetivo principal de erradicar la pobreza (Rosero, 2015 citada en SETECI, 2015). Por consiguiente, la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a servicios públicos, tal como lo plantea la cooperación internacional al desarrollo (Unceta y Yoldi, 2000), también fueron aspectos prioritarios para el país en esta forma de cooperar.

Respecto a nuestro tema de estudio, cabe puntualizar que, si bien aquellos factores socioeconómicos como la pobreza y las desigualdades sociales son los que preparan el terreno fértil sobre el cual germina una problemática como la trata de personas, la cooperación internacional al desarrollo, de manera general, no ha sido la figura apropiada para abordar un tema complejo que tiene sus particularidades específicas. Por su naturaleza, la trata de personas requiere de una atención especializada que no le permitía ser incluida dentro de la agenda de la cooperación internacional al desarrollo. Así, pese a los importantes logros alcanzados en el país desde el año 2004 en materia de trata y desde el año 2007 en política pública en general, la trata seguía excluida de la planificación nacional.

Por otro lado, aunque la cooperación internacional en Ecuador ha tenido una importante contribución histórica en la construcción de política pública, destacándose sobre todo sus aportes en el plano social, ésta también ha sido sujeto de ciertos cuestionamientos. Por ejemplo, “la tradicional implementación de los proyectos sociales se ha desarrollado, en muchos casos, con una connotación paternalista, desarticulada y sujeta a la voluntad del donante, no asegurando la real apropiación del Estado, la sostenibilidad de los resultados, la transferencia del conocimiento generado y el fortalecimiento de las capacidades” (SETECI, 2015: 55). Es por ello que, para el año 2009, Ecuador impulsó una agenda soberana para la cooperación internacional. Ésta se encuentra “anclada a cuatro pilares fundamentales: la Constitución del año 2008, que fija las bases de las relaciones internacionales y el régimen del Buen Vivir como

objetivo de desarrollo nacional, el Plan Nacional para el Buen Vivir, que define las metas y las estrategias enfocadas a este fin, el Sistema Internacional de Derechos Humanos, como base transversal de nuestro accionar; y los instrumentos y declaraciones internacionales relativos a la cooperación internacional” (Viola, 2012: 19).

En octubre de ese mismo año, Ecuador se adhirió a la Declaración de París, instrumento que, bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, reconoce la necesidad de aumentar “de manera significativa la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo” (Declaración de París, 2005). De esta manera, en lo que atañe a los retos y desafíos del desarrollo, la nueva política ecuatoriana de cooperación internacional comenzó a apartarse de conceptos tradicionales como ‘donante’, ‘receptor’ y ‘ayuda’, a fin de impulsar y privilegiar un discurso sostenido por la complementariedad y mutua responsabilidad entre los actores del Norte y del Sur (Srouji, 2011). En esta línea, “el país ha pasado de ser considerado apenas un receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo a iniciar la construcción de una política pública de cooperación internacional que combina la gestión soberana de los recursos recibidos y la puesta en marcha de una política de cooperación Sur-Sur” (Ayllón y Dolcetti, 2014: 178).

Por ello, desde el año 2009, instrumentos como el PNBV están trabajando en dotar a la cooperación internacional de un nuevo contenido. En este sentido, y como parte de la recuperación del rol del Estado, una vez que la rectoría y responsabilidad de la atención del sector social retornó a manos de éste, quien a partir de aquel entonces trazaría sus propios objetivos en el área, se inició un proceso de “definición de nuevos ámbitos de acción prioritarios para la intervención de la cooperación internacional en Ecuador” (SENPLADES, 2009: 263). Dichos ámbitos prioritarios fueron establecidos en función de los rezagos aún persistentes en el país, particularmente en investigación, con lo cual la cooperación internacional ahora se inscribe en nuevas áreas y sectores. En este sentido, los PNBV para 2009-2013 y 2013-2017 subrayan la necesidad de una cooperación internacional enfocada en áreas todavía poco exploradas por el país. En el primer caso se determinó que “debe ser prioridad de la cooperación internacional la

transferencia tecnológica y de conocimientos que apunten a una satisfacción de necesidades básicas, más eficiente y con calidad, así como a la consolidación de la industria nacional” (SENPLADES, 2009: 111). En el segundo caso, estos lineamientos tomaron más fuerza y se resaltó como un imperativo “potenciar la gestión soberana de la cooperación internacional no-reembolsable, bilateral y multilateral, canalizándola como un mecanismo complementario a la acción del Estado, con énfasis en temas de fortalecimiento del talento humano, asistencia técnica y transferencia tecnológica” (SENPLADES, 2013: 348).

Los lineamientos dictados por ambos planes se consolidaron en la formulación de una política pública de cooperación, encaminada a “consolidar una gestión soberana de la cooperación internacional en consonancia con la transformación de la matriz productiva y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur” (SETECI, 2015: 21). Esto asimismo fue reiterado en la nueva Agenda Nacional de Cooperación Internacional con la que cuenta el país, la cual señala que “la apuesta es que se contribuya a fortalecer el talento humano, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico y el cambio estructural del aparato productivo nacional a través del cambio de la matriz productiva” (SETECI, 2015: 55). Respecto a estos lineamientos, ciertamente las nuevas prioridades de la cooperación internacional en Ecuador son bastante claras, quedando la trata de personas excluida de las mismas, aun cuando los PNBV para 2009-2013 y 2013-2017 todavía tienen qué decir al respecto, según se muestra en la tabla 1:

Tabla 1. La trata de personas en los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir para 2009-2013 y 2013-2017

PNBV 2009-2013	<p>Objetivo 5: Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana</p> <p>Política 5.7: Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones</p> <p>Lineamiento a: <u>Reforzar la prevención y sanción de delitos de trata de personas, tráfico internacional ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, combustibles, armas y bienes patrimoniales tangibles e intangibles, así como el lavado de activos.</u></p>
---------------------------	---

PNBV 2013-2017	<p>Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad</p> <p>Política 2.6: Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos</p> <p>Lineamiento j: Fortalecer e incluir en el Sistema Integral de Protección Especial <u>casos de trata y tráfico de personas</u>, para garantizar tanto la prevención, atención, protección y restitución de los derechos de las víctimas, así como el rescate de las víctimas y la investigación y sanción tanto nacional como transnacional.</p>
	<p>Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos</p> <p>Política 6.5: Prevenir y controlar la delincuencia común y organizada</p> <p>Lineamiento f: Profundizar y mejorar la coordinación entre las diferentes funciones del Estado y los niveles de gobierno, que garanticen la aplicación, el monitoreo y la evaluación de la <u>lucha contra el tráfico y la trata de personas</u>.</p>
	<p>Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana</p> <p>Política 12.2: Impulsar la construcción de un nuevo multilateralismo democrático, sobre la base de relaciones solidarias, soberanas y pacíficas entre los Estados</p> <p>Lineamiento j: Fortalecer la cooperación gubernamental, para la prevención, investigación, rescate, sanción y protección de las <u>víctimas de trata y tráfico de personas</u>.</p>

Fuente: Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013 y 2013-2017

Como se puede observar en la tabla 1, el PNBV 2009-2013, instrumento cuya vigencia se encuentra dentro del período de estudio que conduce esta investigación, menciona el delito de la trata de personas únicamente una vez a lo largo de todo el documento. Asimismo, se puede apreciar que el enfoque primordial que dirigía el tratamiento de esta problemática en aquel momento era el de seguridad. Por su parte, en el PNBV 2013-2017, aunque la mejora es minúscula, la temática en cuestión es mencionada en los lineamientos de tres objetivos. Además, en este documento que cubre únicamente un año del marco temporal del presente estudio, incluso cuando perdura el enfoque securitista ya se habla del rescate, la protección y la restitución de los derechos de las víctimas de la trata. Sin embargo, ninguno de los dos planes da cuenta de que éste

constituya un tema relevante y prioritario para el país, mucho menos de que sea un área donde se pueda recibir cooperación internacional.

A las trabas burocráticas que detenían la aprobación del Plan nacional anti trata, así como la asignación de recursos para su implementación, se sumó la estrechez con la que se habla de esta problemática en instrumentos como los analizados en esta sección. Esto continuó suponiendo retos para la cooperación internacional en esta temática, encontrándose así en un campo de acción cada vez más limitado. El nuevo discurso del gobierno respecto a la cooperación estaba coartando su gestión en muchos temas, entre ellos la trata de personas. El gobierno comenzó a manejar nuevas directrices que, por un lado, se oponen a que la cooperación imponga una agenda y, por otro, a que ésta trabaje en áreas donde supuestamente se ha recuperado la rectoría estatal. Por el contrario, ahora es Ecuador quien define su política y su agenda de cooperación a través de su propia visión y sus valores. En este sentido, como se podrá observar a lo largo de este capítulo, las prioridades del gobierno no abarcaron la lucha contra la trata de personas, mucho menos la protección y la restitución integral de los derechos de las víctimas, razón por la cual los actores que se estudiarán a continuación navegaron a contracorriente.

La Organización Internacional para las Migraciones

La presencia de la OIM a nivel internacional data de 1951, año en el que fue creada con el propósito de combatir los flujos de migración no deseada bajo el principio de que “la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad” (OIM, s/f). En Ecuador esta organización inició sus actividades en el año 1965, a través de cooperación técnica e implementación de programas y proyectos en temas migratorios. En el caso particular de la trata de personas, la OIM empezó a trabajar el tema a nivel mundial desde 1994, de igual manera como una cuestión migratoria. Para María José Magliano este posicionamiento político e ideológico de la OIM frente a la trata de personas, concebida como una forma de migración irregular y no deseada, supone algunos cuestionamientos. Uno de ellos es que las respuestas a esta problemática parten de la promoción de la migración ordenada, invisibilizando el hecho de que este fenómeno se asienta en una captación forzosa en la que la víctima de la trata

deja de tener en algún momento de la movilidad un proyecto migratorio propio, ocultando así las causas estructurales que la sostienen (Magliano, 2014).

En el caso ecuatoriano, para finales del año 2006 y de cara a la triple condición de país de origen, tránsito y destino, esta organización incluyó en sus líneas de trabajo sobre migración regulada la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de personas, a través del denominado “Programa contra la trata de personas”. Esta competencia la asumió en coordinación con instituciones gubernamentales nacionales, gobiernos autónomos descentralizados, agencias de Naciones Unidas acreditadas en el país, sociedad civil y diversos donantes, principalmente la USAID, con el objetivo principal de “apoyar al Estado ecuatoriano en la implementación del Plan Nacional Contra la Trata de Personas, herramienta principal que tiene el gobierno para combatir esta actividad ilícita” (OIM, 2012: 25). Cabe señalar que, a pesar de la diversidad de los actores involucrados, ésta es la única organización internacional que ha llevado el tema de manera permanente y con mayor presencia en el país (Santacruz, 2015, entrevista).

Cuando el programa en mención fue lanzado, su rectoría se encontraba en el antiguo Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior. A través de asesoría técnica, la OIM enmarcó sus actividades en cuatro ejes prioritarios: eje de prevención, eje de protección integral, reparación y restitución de derechos, eje de investigación, sanción y acceso a justicia y el eje de coordinación interinstitucional nacional e internacional como eje transversal donde se requiere de una amplia relación con las instituciones públicas y privadas. Cabe resaltar que de estos cuatro ejes fue en los dos primeros donde hubo mayores avances (Santacruz, 2015, entrevista).

En tal virtud, en una primera fase de este programa se dio prioridad a las actividades del eje de prevención. Pese a que todo programa de lucha contra la trata de personas, cuyo ángulo de aproximación sea victimo céntrico, debe partir desde la prevención, ésta es una obligación ineludible de los Estados, pues las causas estructurales de fondo se encuentran en sus manos, a través de la adopción de políticas económicas y sociales que reduzcan la vulnerabilidad de las personas ante este tipo de amenazas (Villacampa, 2011). Por ello, entre los años 2007 y 2008 la OIM contribuyó especialmente a las actividades que el gobierno ecuatoriano requería para la implementación del Plan nacional contra la trata de personas. En tal sentido,

conjuntamente con el Ministerio del Interior, se partió por llevar a cabo cuatro jornadas de capacitación sobre trata de personas para mejorar la base de conocimientos, así como la producción de saberes y habilidades técnicas de aproximadamente 169 funcionarios públicos que trabajaban el tema en Quito, Guayaquil y Portoviejo, con el propósito de profesionalizar la atención brindada a las víctimas de trata y sus familias (OIM, 2012: 27).

Entre los productos que se obtuvieron de estas jornadas se encuentra la construcción de un mapeo de actores, así como el diseño de hojas de ruta locales para la derivación de casos de trata de personas en los municipios de los cantones Cotacachi, Ibarra y Otavalo en la provincia de Imbabura, los cantones Colta y Guamote en la provincia de Chimborazo, el cantón Santo Domingo en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y el cantón Lago Agrio en la provincia de Sucumbíos. Para la OIM, estos municipios son estratégicos, pues es donde existe mayor cantidad de casos de víctimas de trata. Al respecto, Lago Agrio, Santo Domingo e Ibarra fueron escogidos para una intervención de la cooperación internacional debido a múltiples indicios de casos de explotación sexual, mientras que en el resto de cantones se ha procurado visibilizar la existencia de trata por explotación laboral (El Telégrafo, 2014). Estas afirmaciones desde la OIM fueron corroboradas por Paulina Cáceres, representante de Fundación Nuestros Jóvenes, quien señala que los lugares de origen de muchas de las víctimas rescatadas por la casa de acogida que manejaba esta fundación corresponden a estos municipios, mismos que constituyen rutas donde existe mayor incidencia de trata de personas. En este sentido, y como se ha expuesto, estos sitios han reportado altos índices de trata por explotación sexual, pero también se ha intentado sensibilizar sobre la trata por explotación laboral, que de cierta forma continúa camuflada (Cáceres, 2015, entrevista).

En tal virtud, el diseño de estas hojas de ruta locales ha permitido identificar los nudos críticos y los vacíos en la atención a las víctimas y sus familias como insumo para el posterior diseño del Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata. El objetivo primordial de dicho protocolo sería “garantizar la protección, recuperación y restitución de los derechos de las personas víctimas de trata, a través de servicios especializados de asistencia que cuenten con

equipos técnicos competentes” (OIM, 2013: 12). Otro aspecto de trascendental importancia en lo atinente a la prevención tiene que ver con el incremento de la conciencia comunitaria y pública sobre esta realidad. La OIM lideró más de cuarenta talleres cantonales de sensibilización, dirigidos no solamente a funcionarios públicos, pero también a representantes de la sociedad civil y la población en general. La sensibilización apostó por impedir que ciertas conductas que facilitan la trata de personas en sus distintas formas de explotación fueran naturalizadas (OIM, 2012: 27).

En el eje de protección integral, reparación y restitución de derechos uno de los objetivos esenciales que integraron el programa fue el de “apoyar a las casas de acogida mediante la asistencia técnica para el fortalecimiento de servicios existentes y el desarrollo de mecanismos que prevengan la re victimización y aseguren la reintegración de las víctimas a la sociedad” (OIM, 2012: 26). Este apoyo ofrecido a nivel técnico y financiero específicamente a Fundación Nuestros Jóvenes en Quito y Fundación Quimera en Machala, ambas pioneras en la materia, fue posible en los años 2007 y 2008 gracias al Programa Piloto de Casas de Acogida. En él, las únicas dos casas existentes en el país en el ámbito de protección y acogimiento a mujeres adolescentes víctimas de trata por explotación sexual fueron fortalecidas, logrando brindar asistencia y mejores servicios a 154 víctimas. Esta cooperación tuvo el fin de propiciar la reintegración de las víctimas en la sociedad mediante modalidades como micro emprendimientos, capacitaciones y cursos de formación socio laboral, reinserción educativa y apoyo al grupo familiar, atención psiquiátrica y psicológica, así como atención inmediata de necesidades básicas a corto plazo, procurando a mediano plazo el monitoreo del comportamiento y la evolución de estas personas (Cáceres, 2015, entrevista).

Dificultades y limitaciones en la gestión de la OIM

Para el año 2009 algunas dificultades y limitaciones fueron identificadas en el Plan nacional contra la trata y otros delitos, planteando la necesidad de reformularlo. La principal dificultad fue su ambición totalizadora al pretender abordar bajo una misma definición una multiplicidad de problemáticas complejas, entre ellas el tráfico ilegal de migrantes, la explotación sexual y laboral, la pornografía infantil, la corrupción de menores, entre otras. Esta ambición totalizadora nos remite a lo que Giovanni Sartori

denominó ensanchamiento conceptual, alertando de esta manera sobre los riesgos inherentes en el desarrollo y aplicación de conceptos holísticos, universales, expansivos e inclusivos, cuyos beneficios son contrarrestados al perder precisión y connotación (Sartori citado en Sotomayor, 2007). En este sentido, al intentar entender a partir de un solo concepto distintas problemáticas que ponen en riesgo al ser humano, el Plan nacional contra la trata de personas adquirió un carácter indeterminado. Esto impidió prestar una atención profunda y especializada a cada una de las distintas modalidades de la trata detalladas en el referido plan, pero también provocó que el trabajo en torno a éste se concentrara en mayor medida en la trata por explotación sexual, quedando invisibilizadas otras modalidades que también configuran el delito (Comisión Interinstitucional, 2012).

La rectoría del Plan nacional contra la trata y otros delitos pasó a finales del año 2009 al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, donde se conformó un comité de actualización que gestionó su proceso de reformulación con el objeto de encauzarlo exclusivamente en la problemática de la trata de personas con un enfoque de derechos humanos. En este contexto, se esperaba contar con la emisión de un decreto ejecutivo que asignara la coordinación permanente del Plan a esta cartera de Estado. Sin embargo, esta acción nunca se concretó ni tampoco se aprobó el plan reformulado en el año 2010. Pese a ello, la OIM y otras organizaciones implicadas se encontraban trabajando con la versión correspondiente al año 2010 ya que en teoría ése era el plan que se aprobaría (Santillán, 2015, entrevista).

Posteriormente, para septiembre del año 2011 el plan continuaba en el limbo. El Ministerio del Interior retomó la rectoría del plan a través de la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, instancia creada con la finalidad de fortalecer el funcionamiento de la ya existente Comisión Interinstitucional para la implementación del plan, así como coordinar sus acciones desde los cuatro ejes priorizados. Adicionalmente, se incorporaron enfoques de derechos humanos, género, intergeneracionalidad, interculturalidad y territorialidad (Comisión Interinstitucional, 2012). No obstante, la movilidad constante del plan de una institución a otra limitó la eficiencia y efectividad de la cooperación internacional al no existir una contraparte nacional continua que permitiera encauzar correctamente la ayuda recibida en el marco

de todos los instrumentos normativos que la sustentaban. Tampoco se conocía con certeza qué plan se utilizaría, motivo por el cual, a pesar de que Naciones Unidas recomendó que se trabajara con el plan del año 2010 por encontrarse enfocado única y específicamente en trata de personas, se retornó al plan vigente desde el año 2006, mismo que incluía otros delitos que rebasaban el ámbito de la trata (Santacruz, 2015, entrevista).

La movilidad constante del plan asimismo sacó a relucir la fragilidad de la política anti trata en relación a la vigencia efectiva de los derechos humanos de las víctimas. El ente rector del plan constituye una instancia fundamental y determinante del enfoque que éste adopte en cuanto a la política anti trata. En este sentido, queda demostrado que, incluso cuando el plan se encontraba bajo la rectoría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la lógica securitista estuvo siempre vigente, más aún cuando esta institución se encuentra bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de Seguridad, al igual que el Ministerio del Interior. El énfasis radicó entonces en la persecución y en la cooperación interestatal para combatir las mafias, más no en los derechos humanos y en la protección de las víctimas. Por lo expuesto, el enfoque también se convirtió en una condicionante y limitante, pues la cooperación internacional debía responder al mismo, impidiendo que mayores progresos fuesen alcanzados para concretar procesos de reparación integral a las víctimas (Benavides, 2015, entrevista).

Este contexto desfavorable puso en evidencia la dicotomía existente entre la política anti trata y su implementación, manifestando la debilidad en cuanto a la creación de procesos que garantizaran la consecución de los objetivos del plan en cuestión, pero sobre todo la incapacidad para institucionalizarlo (Santillán, 2015, entrevista). Para Verónica Supliguicha de Fundación Alas de Colibrí, esta situación adversa derivó en trabas burocráticas desde el gobierno central que detuvieron los procesos liderados por los principales actores de cooperación internacional en la materia, quienes parecían tener un mayor entendimiento del problema a partir de otras experiencias a nivel internacional que nutrían el problema (Supliguicha, 2015, entrevista).

La cooperación internacional descentralizada: una alternativa estratégica

En vista de que la participación exclusiva del gobierno central en este tema suponía obstáculos y cuestionamientos para una efectiva intervención por parte de la OIM, la cooperación internacional descentralizada, es decir, “aquella que es administrada por entidades municipales, provinciales o regionales, fundaciones, empresas privadas u organizaciones no gubernamentales” se tornó sustantiva (Martín, 2010: 183). Además, la ausencia del Estado ecuatoriano en determinados territorios marginados determinó que “la participación de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda es importante en términos de eficacia y complementariedad, ya que encierra grandes potencialidades en ámbitos relevantes para la promoción del desarrollo en los que la cooperación estatal y multilateral se han mostrado poco eficaces” (Martínez y Santander, s/f: 55).

Por tal motivo, y pese a que se trata de una responsabilidad del Estado, la OIM asumió como estrategia trabajar a nivel de los siete municipios ya mencionados en líneas anteriores. Esta decisión de la OIM se amparó en el artículo 1 de la Resolución No. 0009 del Consejo Nacional de Competencias, misma que en el año 2011 resolvió “transferir e implementar la competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (Resolución 0009-CNC-2011, 2011). Más adelante, en lo que respecta a la vinculación con la planificación, el artículo 3 establece que “el ejercicio de esta competencia se sujetará a los objetivos nacionales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a la política exterior del Estado y deberá articularse a las políticas y necesidades que definan territorialmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial” (Resolución 0009-CNC-2011, 2011).

La intervención de la OIM ha coincidido en territorios donde se concentra la mayor población indígena de la Sierra ecuatoriana, como es el caso de los cantones pertenecientes a las provincias de Imbabura y Chimborazo. En éstos se ha detectado la existencia de trata de personas, principalmente en jóvenes indígenas que son traficados a otros países de América Latina para ser explotados laboralmente. El apoyo de la OIM en estos municipios consistió en brindar apoyo integral a las instituciones locales en la

implementación de políticas públicas contra la trata de personas por medio de la asistencia a los gobiernos locales respectivos, a fin de crear agendas cantonales para combatir esta problemática. Este trabajo fue complementado mediante la articulación de la OIM con las organizaciones de la sociedad civil ahí presentes (OIM, 2012: 26).

El objetivo general de dichas agendas, mismas que fueron aprobadas en el año 2013, fue el de establecer, a nivel local y en cada uno de los siete cantones citados, estrategias y acciones integrales y coordinadas para la lucha contra la trata de personas y la atención integral a víctimas, potenciales víctimas y sus familias, en consonancia con el Plan nacional de prevención y sanción de la trata de personas y atención integral a las víctimas, es decir la versión reformulada en el año 2010. Asimismo, las agendas guardan concordancia con las normas e instrumentos internacionales, regionales, nacionales y locales sobre la trata, especialmente aquellos que contienen preceptos de derechos humanos (OIM, 2013). Tales agendas son el resultado de ocho diagnósticos locales de corte cualitativo y cuantitativo y constituyen un intento por documentar la situación de la trata de personas en los siete cantones en mención, así como en el cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas. Con respecto a esto, con el fin de llevar a cabo un estudio lo más apegado a la realidad, de abril de 2011 a marzo de 2012 la OIM contrató un equipo investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. El trabajo de este equipo consistió en determinar en el terreno cuáles eran las modalidades de trata que afectaban a cada uno de los cantones señalados y qué acciones concretas estaban siendo realizadas por parte de diferentes actores públicos y privados en lo que concierne a los cuatro ejes prioritarios (OIM, 2012).

El aporte de la OIM en la producción de información en materia de trata de personas y la intervención de otros cooperantes

El aporte de la investigación liderada por la OIM fue crucial ya que puso sobre la mesa datos más fiables y útiles sobre la magnitud del fenómeno de la trata de personas en Ecuador. La información levantada sirvió como insumo para la discusión y el análisis de la problemática, de cara a la formulación de recomendaciones y la construcción de una política pública en cada una de las localidades, tomando en cuenta sus características particulares (OIM, 2012). Tras realizar los diagnósticos correspondientes, saltó a la vista

la presencia de algunas organizaciones internacionales, así como ONGs cuyo financiamiento proviene de fondos de cooperación internacional. Estos actores de alguna manera han llenado el histórico vacío del Estado ecuatoriano en cantones marginados, caracterizados por una alta población afro descendiente e indígena que no ha sido sujeto de inversión social y que, por el contrario, socioeconómicamente se ha desarrollado de manera desigual frente a otros territorios del país.

De esta inatención estatal se desprenden indicadores sociales que reflejan elevados índices de analfabetismo, pobreza y un limitado acceso a servicios básicos (Coloma, 2012). Esta realidad nutre las precondiciones para el delito de la trata. Nos referimos entonces a los denominados “push factors” o factores de presión que predisponen o empujan a las poblaciones a situaciones de vulnerabilidad, perfilando a las potenciales víctimas de diversas formas de violencia, entre ellas la trata de personas. Asimismo, a través de los “pull factors” o factores de atracción, estas precondiciones alimentan la demanda de víctimas de explotación, misma que subsiste gracias al empleo de mecanismos fraudulentos a partir de los cuales, y bajo falsas promesas de cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la población vulnerable, se consigue enganchar a las víctimas (Ghosh, 1998: 146-7 citado en Van Impe, 2000).

En Otavalo y Cotacachi, por ejemplo, la cooperación internacional desempeña un activo papel en temas de desarrollo productivo y en el fortalecimiento tanto de instancias comunitarias como de las principales organizaciones indígenas existentes en ambos cantones para prevenir la trata humana (Coloma, 2012). En el caso del diagnóstico que cubrió los cantones de Colta y Guamote en la provincia de Chimborazo, se identificó el trabajo realizado por las ONGs internacionales Compassion Internacional, Visión Mundial, Plan Internacional y Kindernothilfe (KNH). Estas organizaciones constituyen referentes en lo que se refiere a la prevención del maltrato, abuso sexual, explotación laboral y tráfico de personas, mediante la difusión, vigencia y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Cando, 2012). El trabajo liderado por estas organizaciones con padres de familia, la iglesia, niños y líderes comunitarios estaba orientado por cuatro ejes prioritarios que buscaban mitigar los factores de presión y empuje o “push factors”: supervivencia, desarrollo, participación y protección, enfatizando en “la importancia de la unidad familiar, del buen trato al niño y

no dejarse sorprender por los coyoteros” (Cando, 2012: 52). Pese al destacable trabajo realizado por estas organizaciones en favor de la población en situación de vulnerabilidad y riesgo, éste no era acompañado por proyectos específicos alrededor de la trata de personas (Coloma y Cando, 2012). Sin embargo, se reportaron acciones concretas realizadas por la OIM mediante convenios de cooperación interinstitucional suscritos con los gobiernos municipales de los referidos cantones, con el propósito de definir políticas públicas locales para el combate de la trata de personas con un enfoque especial en explotación laboral y mendicidad de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, a diferencia de los cuatro cantones antes citados, donde las condiciones precarias en las que viven sus poblaciones convierten estos territorios en caldo de cultivo para la trata de personas, el cantón Ibarra posibilita la existencia de los ya señalados “pull factors” o factores de atracción. Al gozar de una mejor cobertura de servicios básicos e infraestructura institucional, este cantón recibe “altos flujos comerciales y humanos, entre ellos, un alto porcentaje de población colombiana en búsqueda de protección internacional” (Moncayo, 2012: 11).

Al igual que en Ibarra, en cantones fronterizos como San Lorenzo en la Costa y Lago Agrio en la Amazonía ecuatoriana también existía el apoyo de actores internacionales como la misma OIM, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la OIT y la UNICEF. Además existían ONGs vinculadas a la cooperación internacional como, por ejemplo, el Fondo de Educación para los Refugiados (RET), la Organización Hebrea para Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS), la Unidad y Cooperación para el Desarrollo de los Pueblos (UCODEP), Samaritan’s Purse, el Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes (SJRM), el Fondo Ítalo-Ecuatoriano (FIE), la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA) y Acción contra el Hambre (Coloma, 2012).

A pesar de que todas estas organizaciones cubrían la desatención por parte del Estado en estas zonas y tenían mayor apertura para abordar el tema, los diagnósticos señalados también pusieron en relieve que “el trabajo realizado por organismos internacionales y de la cooperación internacional no siempre ha sido bien visto por los actores locales” (Coloma, 2012: 62). Al respecto, la percepción de estos actores no puede concebirse aisladamente, pues constituyen referentes para medir la calidad y

alcance de las acciones realizadas en sus territorios. Éstos señalaron que en ocasiones no se habían sentido representados con la gestión de los organismos internacionales, quienes en lugar de verlos como agentes de sus propios cambios y procesos los veían como objetos. Esto los perjudicó ya que “la forma cómo se concibe y se pone en marcha proyectos impulsados no tomó en cuenta los procesos sociales conseguidos por las organizaciones de base” (Coloma, 2012: 62). En esta misma línea se encontró que el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional era crucial pero requería de sostenibilidad, ya que ésta trabajaba en mayor medida a partir de proyectos puntuales de corta duración (Coloma, 2012).

Alba Alonso, representante de Fundación Esperanza, considera que los diagnósticos elaborados por la OIM fueron buenos. Sin embargo, éstos únicamente “rasparon” en la superficie del problema puesto que la complejidad de la trata de personas impide contar con un mapeo real de las dinámicas a partir de las cuales este delito se configura en el país (Alonso, 2015, entrevista). La investigación en el campo de la trata de personas es difícil por muchas razones. Una de ellas es que los grupos de interés (prostitutas, traficantes, víctimas, inmigrantes ilegales, entre otros) constituyen las denominadas poblaciones ocultas, para las cuales no existe un marco de muestreo y quienes a menudo se niegan a cooperar para protegerse (Heckathorn, 1997, citado en Tyldum y Brunovskis, 2005).

Fin de la gestión de la OIM tras la salida de la USAID de Ecuador: un vacío importante en materia de trata

La gestión de la OIM en materia de trata de personas culminó en el año 2013 cuando la USAID, su socio financiador más importante, tomó la decisión de abandonar el país. Previo a ello, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), ente responsable de la cooperación internacional en el país, había comunicado a la referida agencia que “no podrá ejecutar ninguna actividad nueva, ni ampliar plazos de ejecución de proyectos hasta que nuestros gobiernos negocien y firmen un nuevo convenio marco y de implementación de asistencia País, que ocurrirá en el contexto de los próximos diálogos políticos bilaterales” (Rosero citada en El Universo, 2013). Para la SETECI esta determinación fue fundamental al considerar que el convenio que en ese momento

Ecuador mantenía con Estados Unidos y que regía desde 1962 no se encontraba alineado a la nueva realidad del país en el plano económico, político y social. Respecto a los supuestos condicionamientos impuestos por Ecuador a la USAID, Gabriela Rosero, titular de la SETECI, afirmó lo siguiente:

La USAID fue condicionada al plan del Buen Vivir, a nuestra visión de desarrollo. Aquí hay un proyecto político definido en las urnas que está al frente de este país, en ningún país del mundo pudiéramos entender que una cooperación oficial (de Estados Unidos) no vaya alineada al proyecto político legítimo. Ser ingenuos al ver la cooperación es algo que ya hemos superado (Rosero citada en ANDES, 2013).

Estas afirmaciones guardan concordancia con la nueva visión de la cooperación internacional en Ecuador, plasmada en el PNBV y en la Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Respecto a esta visión, el primer mandatario enfatizó que Ecuador “ya no necesita ayudas para el desarrollo y tampoco el país necesita caridad, las limosnas que daba la USAID muchas veces clientelamente, lo puede hacer el Estado, lo que necesitamos es transferencia de tecnología, inversiones, apertura de mercado” (Correa citado en Parrini, 2014). En este sentido, al no alcanzar un consenso que asegurara la canalización de recursos estadounidenses hacia las prioridades dictaminadas por el gobierno ecuatoriano, la Embajada de Estados Unidos en Quito emitió algunos comunicados indicando que su decisión de abandonar el país respondía al fracaso de concretar la negociación de un nuevo acuerdo bilateral de cooperación con Ecuador tras haberlo intentado durante dos años (El Universo, 2013).

Muchas más razones, de carácter político principalmente, podrían explicar la salida de la USAID de Ecuador en septiembre de 2014. No obstante, en el marco de esta investigación nos limitaremos a señalar que entre los cuatro programas que cerraron paulatinamente en el año 2013, una vez que esta agencia notificó su salida del país, se encontraba el programa de inmigración y prevención de la trata de personas, denominado también “Programa contra la trata de personas” (El Universo, 2013). Como consecuencia, la OIM tuvo que dar por terminado el proyecto que estaba ejecutando, así como detener el apoyo que estaba brindando a las organizaciones de la sociedad civil, quienes afirman que la USAID fue la agencia que mayor financiamiento aportó en temas de prevención, por lo que su salida dejó un vacío importante, ya que, más allá de

la voluntad política, el país no había asumido de forma efectiva sus competencias en materia de prevención de trata humana.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante para fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad. Su importancia radica en su capacidad de denuncia y presión, gracias a la cual, desde una posición generalmente autónoma respecto al accionar de los gobiernos, defienden el compromiso social sobre el que las políticas deben descansar (Ayllón, 2015: 5-7). Este compromiso social permite por lo tanto albergar distintas expresiones y dinámicas sociales, mismas que confluyen en la “articulación, intermediación, producción y circulación de propuestas e iniciativas que organizan las resistencias, por lo que se constituyen en un espacio ‘de’ conflicto y ‘en’ conflicto (Unda citado en Ayllón, 2015: 5).

Dentro de las organizaciones de la sociedad civil se encuentran las ONGs, a menudo consideradas como “la conciencia de los gobiernos”, puesto que tradicionalmente han intervenido en áreas donde estos últimos no lo han hecho (Tzvetkova, 2002). Por su figura, generalmente autónoma e independiente, las organizaciones de la sociedad civil tienen la facultad de ejercer de forma crítica su rol de supervisoras respecto a los procesos de desarrollo y aplicación de la legislación internacional y las políticas nacionales. De igual manera deben medir y comprobar el impacto que dichas políticas tengan en el grupo social al cual están dirigidas (Hoff, 2011). En virtud de sus potencialidades para dar voz a las diferentes demandas de una multiplicidad de grupos sociales, las organizaciones de la sociedad civil son percibidas como agentes con una significativa capacidad para ampliar el ámbito de acción de la cooperación internacional. En materia de trata de personas, estos agentes asimismo han tenido mucho que defender y por lo que luchar. Por ello, frente a la relativa inexistencia de iniciativas formuladas por los gobiernos para asistir a las víctimas de trata de personas, las organizaciones de la sociedad civil asumieron el reto de organizarse a nivel local, nacional e internacional, con el objetivo de responder a las necesidades de estos sujetos (Tzvetkova, 2002).

La literatura especializada también revela que, en muchos países, a pesar de la disponibilidad limitada de información y recursos como consecuencia de sistemas sociales opresivos, son estas organizaciones las que han tomado el liderazgo en la lucha contra la trata de personas (Tzvetkova, 2002). El caso ecuatoriano no es la excepción, siendo fundamental remitirse a su rol trascendental en la materia, principalmente a través del apoyo técnico y financiero de la OIM y la USAID. Como parte del “Programa contra la trata de personas”, del que ya se habló anteriormente, las acciones de la OIM y la USAID se basaron en el empoderamiento de dichas organizaciones. Además de ser actores clave para la prevención, sanción y protección integral a las víctimas de la trata de personas “su trabajo directo con las personas afectadas por este delito ha permitido ampliar el conocimiento sobre esta problemática e impulsar un trabajo en red junto con instituciones del Estado y la cooperación internacional” (OIM, 2013: 5). En el contexto nacional, se puede citar una diversidad de organizaciones que trabajan este tema, de las cuales sobresalen Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Esperanza y Fundación Alas de Colibrí en Quito, así como Fundación Quimera en Machala. De estas cuatro organizaciones, se tuvo la oportunidad de entrevistar a las representantes de las tres primeras, domiciliadas en la capital.

Frente a la protección y reparación de los derechos de las víctimas de trata, estas organizaciones han encontrado desafíos que residen en la deficiente gestión del país en la materia. Si bien en el ámbito penal se han logrado ciertas mejoras de tipo conceptual, aún queda mucho por trabajar en cuanto a la articulación y coordinación entre las instituciones encargadas de implementar el Plan nacional anti trata, un plan que, como se lo ha señalado a lo largo de toda esta investigación, no ha sido aprobado aún. Actualmente, pese a que existe una versión reformulada en el año 2010, se trabaja con el primer plan formulado en el año 2006. Sin embargo, según el criterio de estas organizaciones, ni el plan del año 2006 ni el del año 2010 deberían seguir siendo utilizados, pues han pasado nueve y cinco años, respectivamente. Por este motivo, a más de ser instrumentos repesados durante un tiempo considerable, el contenido de ambos es obsoleto respecto al contexto ecuatoriano actual. Por si fuera poco, las organizaciones de la sociedad civil quedaron excluidas de la Comisión Interinstitucional del Plan

Contra la Trata de Personas, mecanismo creado para implementar el referido instrumento (Supliguicha, 2015, entrevista).

A nivel mundial, la ausencia de un marco legislativo y/o de regulaciones administrativas que legitimen el trabajo de estas organizaciones en el ámbito de la trata humana es precisamente una de las dificultades a las que comúnmente se enfrentan (Tzvetkova, 2002). En Ecuador el trabajo de estas organizaciones en relación con la temática encuentra su fundamento en la Constitución del año 2008, según lo muestra la tabla 2:

Tabla 2. La trata de personas en la Constitución 2008

CONSTITUCIÓN 2008		
TÍTULO II DERECHOS	Capítulo tercero Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria	Artículo 35: Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán <u>atención prioritaria y especializada</u> en los ámbitos público y privado. <u>La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.</u> El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.
	Capítulo sexto Derechos de libertad	Artículo 66: Numeral 29: Los derechos de libertad también incluyen: b. La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y <u>el tráfico y la trata de seres humanos</u> 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.
	Capítulo octavo Derechos de protección	Artículo 75: Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. Artículo 78: Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial, se les garantizará su no re victimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales.

TÍTULO VIII RELACIONES INTERNACIONALES	Capítulo segundo Tratados e instrumentos internacionales	Artículo 417: Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.
TÍTULO IX SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN	Capítulo primero Principios	Artículo 424: La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Fuente: Constitución 2008

Las obligaciones que emanan de la Constitución permitieron a las organizaciones de la sociedad civil realizar su labor, apoyándose en los artículos 35, 66, 75 y 78 para garantizar la protección integral, reparación y restitución de derechos de las víctimas de trata, y en los artículos 417 y 424 para una aplicación directa del Protocolo contra la trata de personas. Sin embargo, su trabajo se vio coartado por varias razones. Una de ellas es la ausencia de un protocolo de atención, prevención y protección integral a las víctimas. Si bien la OIM elaboró uno con financiamiento de la USAID, éste no fue utilizado. Se sostiene que esto se debe a razones políticas que giran en torno a la salida de la USAID de Ecuador. Sin embargo, también se señala que el protocolo en cuestión sufre de muchas falencias y carencias. De una u otra forma, desde el momento en el que se tenía conocimiento de un caso de víctima de trata de personas, no existía un protocolo que se activara desde ninguna de las instituciones con competencia en la implementación del Plan nacional contra la trata (Santillán, 2015, entrevista).

Alba Alonso de Fundación Esperanza y Paulina Cáceres de Fundación Nuestros Jóvenes hicieron referencia a esta gran deficiencia desde la gestión estatal y de la que se deriva una serie de dificultades más. Desde el Ministerio de Salud Pública, por ejemplo, se debería resguardar tanto la salud física como mental de las víctimas, ya que, comúnmente, entre las enfermedades que las sobrevivientes desarrollan se encuentran

cánceres y problemas ginecológicos. Sin embargo, no es siempre el caso (Alonso, Cáceres, 2015, entrevistas). En lo que se refiere al alojamiento, su inexistencia era alarmante. Fundación Nuestros Jóvenes cerró la casa de acogida que tenía al considerar que el tema de protección y restitución de derechos era una responsabilidad del Estado, de conformidad a todos los instrumentos internacionales y nacionales suscritos en la materia. En este sentido, la responsabilidad primaria fue transferida al Estado a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social. Sin embargo, esta institución tampoco contaba con una política o protocolo de atención prioritaria que cubriera desde alojamiento y vestimenta hasta algún tipo de bono de alimentación o capacitación. Asimismo, dentro de sus políticas tampoco se incluía a los hombres, pese a que ellos también son vulnerables a una problemática como ésta, aunque generalmente en menor medida que las mujeres (Cáceres, 2015, entrevista).

Por otro lado, el Ministerio del Trabajo carecía igualmente de un protocolo de atención prioritaria que incluyera a las víctimas de trata en procesos formativos y de capacitación, ya sea a través del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) y/o la Red Socio Empleo. Finalmente, respecto al sistema de justicia, usualmente los procedimientos eran cuestionables. Las víctimas se habían visto envueltas en procesos donde solían ser utilizadas únicamente para dar testimonios mientras se reconstruían los casos, subestimando, por un lado, la presión emocional que implica narrar un conjunto de experiencias traumáticas y, por otro lado, los riesgos que esto supone tanto para la víctima como para su familia entera (Benavides, 2015, entrevista). Este último aspecto es clave pues en gran medida justificó la intervención de las organizaciones de la sociedad civil. Muchas personas objeto de trata, de manera particular, víctimas extranjeras e indocumentadas, tienen miedo de ser identificadas por las instituciones del Estado, desde las cuales también se ha reportado corrupción e involucramiento de sus funcionarios. El temor respecto a su condición migratoria irregular y a ser deportadas por las autoridades migratorias o re victimizadas por los traficantes y tratantes se ha traducido en desconfianza y reticencia de solicitar ayuda a los entes oficiales. En consecuencia, las víctimas prefieren hablar de su situación en entornos más sensibles al género y a sus necesidades específicas (Tzvetkova, 2002).

Las organizaciones entrevistadas se remitieron a estos ejemplos para señalar que el Estado requería pasar de propuestas y declaraciones a la acción práctica. No obstante, las circunstancias que configuran el tema, y en vista de que el Estado no asumía sus compromisos internacionales y nacionales adquiridos en el ámbito de la trata de personas con un enfoque de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil estuvieron ahí presentes, llenando vacíos al cumplir su rol en la temática (Cáceres, 2015, entrevista). Su apoyo, posible gracias especialmente a la intervención de los cooperantes ya estudiados, consistió principalmente en ejercer incidencia política y social a fin de que se tomara conciencia al respecto, así como en apelar a la capacidad de resiliencia de las víctimas para transformar su propia realidad. Para tal efecto, al identificar a las víctimas, se les proveyó de información y se les concedió un tiempo de reflexión para conocer si deseaban o no denunciar el caso. Mediante acogida, cursos de formación socio laboral y atención psiquiátrica y psicológica inmediata por parte de instituciones privadas se busca atender principalmente sus necesidades básicas a corto plazo (Alonso, 2015, entrevista).

Alba Alonso acotó que, pese al apoyo de ciertos cooperantes, durante años fue difícil encontrar financiamiento para proyectos en materia de trata de personas. En este sentido, a nivel internacional existían pocas convocatorias en la temática, debido en gran parte a las dificultades para sensibilizar a cooperantes nacionales e internacionales sobre la necesidad de asignar fondos en el área (Alonso, 2015, entrevista). Los programas sociales dirigidos a las víctimas de trata, enfatizando en aquellos de acogimiento residencial, dependían de la capacidad de financiamiento. La provisión de servicios especializados a través de equipos multidisciplinarios supone altos costos, pero sobre todo retos, cayendo en el riesgo de violar más derechos de los que se restituyen (Supliguicha, 2015, entrevista).

La asistencia integral a las víctimas de trata fue una preocupación creciente de las organizaciones involucradas, quienes, a pesar del compromiso, incluso personal, como lo señaló Paulina Cáceres, no estaban en la capacidad de abordar el tema de manera aislada (Cáceres, 2015, entrevista). Sumado a ello, a partir de la priorización de nuevos sectores de desarrollo y de cooperación internacional, estos actores coinciden en que por parte del Estado no se reconoció lo que las organizaciones de la sociedad civil,

conjuntamente con la cooperación internacional, habían hecho en cuanto a protección y restitución de los derechos de víctimas de trata.

En este punto es pertinente remitirse nuevamente a la Declaración de París, instrumento citado al inicio de este capítulo y que aboga por la centralidad del Estado respecto a las estrategias de desarrollo. José Antonio Sanahuja advirtió que dicha declaración, que Ecuador firmó en el año 2009, sitúa a los donantes en “una relación centralizada y exclusiva con los Estados, [...] lo cual puede reducir el espacio de actuación de la sociedad civil, al verse privada de interlocución y de recursos para actuar, dado el peso que se otorga a la ayuda programática” (Sanahuja, 2007: 97-98). Como complemento, Sanahuja señala que, si bien esta declaración alienta la participación de las organizaciones sociales en el diseño de los programas nacionales de desarrollo, muchos gobiernos se han negado a aceptar dicha participación. Otros, en cambio, en lugar de rechazarla, la han reducido a la figura de “subcontratistas de programas públicos, sin intervenir en el diseño de las políticas ni ejercer sus funciones de control ciudadano, y, en términos más amplios, sin reconocer su papel en la construcción de Estados democráticos y responsables” (Sanahuja, 2007: 98).

Extrapolando las aseveraciones del autor al caso ecuatoriano, se puede observar que en materia de trata la sociedad civil ha sido subordinada y en muchos casos excluida de las estrategias en la materia. Como se mencionó antes, estas organizaciones ni siquiera formaron parte de la Comisión Interinstitucional encargada de implementar el Plan nacional anti trata, lo que dificultó un diálogo coordinado con las instituciones responsables. En consecuencia, dichos actores se atreverían a afirmar que el Estado los utilizó mientras fueron necesarios hasta continuar de manera independiente con este proceso. De esta forma, con el interés de sentar sus propias bases, el Estado se fue alejando de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Para Gina Benavides, coordinadora del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, esta decisión es válida en el sentido de que el Estado debe cumplir con su obligación en el tema. No obstante, éste no ha sido capaz de asumir el rol anteriormente ejercido por estos actores, poniendo en juego toda una experiencia adquirida que poco a poco se fue perdiendo (Benavides, 2015, entrevista). En particular, el Estado no se mostró capaz de desarrollar procesos de protección y atención efectiva a las víctimas de

trata de personas. Enfocó su accionar en operativos que buscaban desarticular redes de trata y dictar sentencia a los victimarios y/u otros implicados. Sin embargo, tampoco logró trascender más allá de los grandes operativos y sentencias, razón por la cual no avanzó en los procesos de reparación integral (Benavides, 2015, entrevista).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Respuestas frente a las personas en situación de trata y refugio

De los cooperantes que trabajaron en materia de trata entre los años 2007 y 2013, sobresalen la OIM, el ACNUR, HIAS y el SJRM por su trabajo conjunto en cuanto a protección internacional de la población en búsqueda de asistencia humanitaria y refugio. “Aunque estos organismos no ejecutan programas directamente relacionados con la atención de víctimas de trata de personas, en el marco de su trabajo, han tenido contacto con mujeres de origen colombiano en situación de refugio cuya condición de vulnerabilidad las convierte en potenciales víctimas de trata” (Moncayo, 2012: 51). Esto ha derivado en beneficios como el desarrollo de procedimientos para la “activación de alarmas de emergencia y protocolos de atención que conocen las instituciones que trabajan con poblaciones en riesgo” (Coloma, 2012: 64).

Existen estudios realizados por GIZ que demuestran que en el país el 85% de mujeres en situación de prostitución y de explotación sexual es de origen colombiano. Esta información se complementa con la de ACNUR, ya que estos perfiles corresponden a mujeres que luego de huir del conflicto armado en Colombia para buscar refugio en Ecuador se han visto en una situación de vulnerabilidad y se han convertido en víctimas de las redes de trata de personas (Susaj, 2014). De esta manera, aunque desde un inicio dichas víctimas no ejercían el trabajo sexual, “durante el proceso de desplazamiento encontraron esa opción de trabajo y así, algunas mujeres terminaron cayendo en redes organizadas, que primero las movieron al interior de Colombia y luego las hicieron cruzar la frontera hacia Ecuador” (Moncayo, 2012: 47).

También se han identificado a mujeres en situación de riesgo que caen en la explotación debido a sus circunstancias de extrema pobreza. Otros casos reportan que entre las técnicas empleadas por los tratantes se encuentra la de captar víctimas en Colombia a fin de explotarlas laboral y sexualmente en Ecuador. Por este motivo, son

obligadas a tramitar el carnet de refugio e inclusive son llevadas por los propios tratantes a las oficinas correspondientes para solicitar su y conseguir de manera fraudulenta el permiso respectivo para movilizarse libremente por el país. No obstante, en el país la atención de la cooperación internacional ha estado focalizada más en la trata interna antes que en la trata internacional. Al respecto, cuando nos referimos a trata de personas a nivel internacional, particularmente si ésta se encuentra asociada al crimen transnacional, se requiere que las respuestas provengan desde un trabajo interestatal. Por el contrario, al tratarse de casos de trata interna de personas, que no necesariamente están vinculados al crimen transnacional, las respuestas también pueden provenir desde el gobierno nacional con el apoyo de la cooperación internacional. Estos estudios además recogen casos de personas que tras ser identificadas han sido re victimizadas. Por otro lado, cabe destacar que tampoco se pierde de vista aquellos casos de reclutamiento forzado de niños y niñas por parte de grupos armados irregulares, quienes a veces se convierten de igual manera en víctimas de trata (Susaj, 2014).

En el país tanto en las zonas urbanas como en las zonas de la frontera norte abundan los casos de víctimas de trata en situación de refugio, por lo que ambas temáticas inevitablemente se sobreponen. En este contexto, si bien “ni la cuestión sobre la trata de personas ni las víctimas de la misma como tales se encuentran dentro del mandato o del ámbito de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de su Protocolo de 1967”, ACNUR tiene un triple interés en la materia:

1. Prevenir que los refugiados y otras personas de la competencia del ACNUR (solicitantes de asilo, repatriados, apátridas y desplazados internos) se conviertan en víctimas de la trata de personas, y para atender las necesidades de las personas de su competencia que han sido víctimas de dicho delito.
2. Velar por que se determinen de forma adecuada las necesidades de protección internacional de las víctimas de la trata (o de quienes corren el riesgo de ser objeto de ella). Estas necesidades pueden surgir por las repercusiones que pueda tener la experiencia de la trata, y
3. Brindar asistencia a los Estados para asegurar que las víctimas de la trata sin documentos de identidad puedan establecer su identidad y su condición de nacionalidad con el fin de evitar que se conviertan en apátridas y de proteger a las víctimas apátridas de la trata (ACNUR, 2009: 2).

En tal virtud, instituciones como ACNUR sugieren no limitarse únicamente a evaluar los casos según las solicitudes presentadas formalmente, sino realizar estudios de vida que consoliden los procesos en su globalidad. ACNUR ha tenido una influencia notoria en el establecimiento de acuerdos comunes en las fronteras para identificar víctimas y brindar la atención adecuada y/o facilitar la repatriación de éstas teniendo en cuenta la seguridad y la integridad siempre que el retorno sea voluntario. El rol de ACNUR es imprescindible por cuanto tiene la responsabilidad de reconocer por mandato a las víctimas de trata que necesitan un estatuto de refugiado. Durante el período de estudio éste respondió en casos donde el Estado no podía tomar acción o no estaba respondiendo debidamente. En este período se tiene desconocimiento de casos que hayan sido judicializados o abordados por una entidad estatal y donde la autoridad que posee la facultad de reconocer a las víctimas de trata se haya pronunciado al respecto. Por otra parte, la articulación de las agencias del Sistema de Naciones Unidas con las instituciones del Estado es clave. Sin embargo, esto requiere de mucho tiempo y no se logró plenamente hasta el año 2013 (Susaj, 2014).

En concreto, la protección internacional brindada por estos organismos se basó fundamentalmente en ofrecer albergue, apoyo psicosocial, en salud, educación y orientación laboral (Moncayo, 2012). De la experiencia de trabajo de dichos organismos se pudo observar que tanto las graves consecuencias sociales del conflicto armado en Colombia como las deficiencias en la política migratoria de Ecuador, así como de su sistema de refugio, estaban siendo aprovechadas por las redes de tratantes para desplegar su actividad en el país (Coloma, 2012). Asimismo, sumado a estas deficiencias, se abordó la trata desde una perspectiva securitizante, a partir de la cual los migrantes extranjeros indocumentados eran estigmatizados al ser vistos como criminales, más no como víctimas de la violencia incesante que aquejaba a su país. Este entendimiento limitó las soluciones al problema con lo que, “bajo el axioma de la criminalización, la inmigración y las leyes, se han vuelto cada vez más restrictivas, mientras que la asistencia a víctimas de la trata y las mujeres migrantes ha sido relegada a un estado próximo o incluso subordinado” (Berman, 2010: 38).

ONU Mujeres

En Ecuador ONU Mujeres dirige y coordina el trabajo del sistema de las Naciones Unidas en favor de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres, s/f). El mandato de esta agencia se encuentra regulado por cuatro instrumentos internacionales. El primero de ellos es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). El segundo corresponde a la Plataforma de Acción de Beijing. El tercero es la Resolución 1325, aprobada por el Consejo de Seguridad en el año 2000 en su 4213ª sesión y que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad a fin de garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos en territorios de conflicto y/o post conflicto (Consejo de Seguridad de la ONU, 2000) y el cuarto instrumento son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco de dichos instrumentos, ONU Mujeres tiene seis líneas de trabajo, entre ellas liderazgo y participación política, empoderamiento económico, erradicación de la violencia contra las mujeres, incremento de las mujeres en definiciones en torno a los procesos de conflicto y postconflicto, planificación y presupuesto sensibles al género y fortalecimiento de capacidades de los Estados para la incorporación de los instrumentos internacionales suscritos en su marco operativo, programático y presupuestario (ONU Mujeres, s/f).

En toda esta línea, ONU Mujeres en Ecuador no tiene la definición específica de trabajar directamente en materia de trata de personas por cuanto esta responsabilidad se enmarca en un mandato exclusivo de la OIM. No obstante, durante el período de estudio realizó su labor frente a la problemática de manera tangencial, mediante esfuerzos encaminados a sensibilizar a los Estados y al resto de agencias sobre la importancia de transversalizar el enfoque de género en la toma de decisiones, particularmente en lo atinente a las distintas áreas del desarrollo, a fin de lograr la visualización de sus especificidades. Esta entidad asimismo buscó fortalecer a la sociedad civil en su capacidad de interlocución con el Estado para que las demandas de las mujeres de la sociedad en general fueron receptadas y devueltas en normas, políticas, programas, proyectos, entre otras acciones afirmativas. En este contexto, según el criterio de Nydia Pesántez, oficial de programa de ONU Mujeres en Ecuador, aunque pueda parecer incoherente trabajar la trata y el tráfico de personas sin considerar el enfoque de género,

esta gestión muchas veces se ha dado desde la perspectiva de un delito común, es decir desde la perspectiva de un atentado a los derechos en general (Pesántez, 2015, entrevista).

Si bien el paraguas teórico principal que conduce esta investigación es liberal, para comprender la misión de ONU Mujeres y su incidencia en materia de trata de personas, no se puede evitar usar perspectivas feministas a las cuales Nidya Pesántez se remitió con el propósito de sustentar sus aseveraciones. En este sentido, la trata de personas tiene una estrecha relación con la percepción que se tiene sobre el género y sobre la sexualidad, por cuanto “hemos sido obligados, en nuestros cuerpos y nuestras mentes, a corresponder, rasgo por rasgo, a la idea de naturaleza que se nos ha establecido” (Butler, 2013: 315). Asimismo se señala que aquellas diferencias fundamentales del “ser” entre los hombres y las mujeres son características de su existencia y han incidido en la construcción de la vida social. Así pues, el dominio de hombres sobre mujeres delinea los patrones de socialización, mismos que son producto del patriarcado y que han perpetuado las inequidades de género (Marsh y Furlong, 2002).

En este sentido, ONU Mujeres apostó a la lucha contra el tráfico y la trata de personas desde la erradicación de la violencia de género, considerando que los elementos que subyacen a este tipo de delito estaban ampliamente relacionados con la forma en la que la sociedad valora a las mujeres y con el sitio en el que ésta las ha colocado en relación con los hombres. En este orden de ideas, la cultura ha determinado qué funciones deben cumplir los hombres y las mujeres, estableciendo relaciones de poder opresoras y de subordinación, sin ninguna consideración por “nociones como la de humanidad común: cierto ser esencial que todos los seres humanos comparten independientemente de las diferencias sexuales” (Phillips, 1992: 1).

La desigualdad de género explica por qué en la actualidad determinadas prácticas han logrado perdurar sin cuestionamiento alguno, eliminando toda posibilidad de “reconstruir la historia para que figuren ambos sexos” en detrimento de la construcción de relaciones basadas en la solidaridad y la equidad (Phillips, 1992: 2). Por esta razón, Lydia Cacho, periodista, activista y escritora mexicana afirma que “la desigualdad de género, el machismo y sexismo son factores culturales que hacen creer a

los hombres que las mujeres son objetos para ser sometidos, comprados y vendidos” (Cacho citada en Montenegro, 2012: 24). Sin embargo, cabe recalcar que estas prácticas también han sido naturalizadas por las mismas mujeres ya que quienes “participan en estas redes también reproducen esos valores” (Montenegro, 2012: 24). Es por ello que “si la mujer se descubre como lo inesencial que jamás retorna a lo esencial, es porque ella misma no realiza ese retorno” (De Beauvoir, 1999:21). Además, “el hombre que constituye a la mujer en un Otro hallará siempre en ella profundas complicidades” (De Beauvoir, 1999:23). A partir de estas afirmaciones la trata de personas ve en la mujer un objeto con las características necesarias para ser sometida a realizar una labor donde se prioriza la masculinidad del hombre, misma que ha sido configurada en sociedades machistas.

Por consiguiente, en el ámbito laboral, mientras se buscaba una salida para abolir el tráfico y la trata de personas, ONU Mujeres apoyó a organizaciones como la OIT estableciendo líneas de respeto a los derechos humanos de las mujeres que ejercen el trabajo sexual, de manera que éstas no fueran violentadas. Hasta buscar una salida para abolir el trabajo sexual, paso importantísimo para abolir la trata y el tráfico de personas, dichas líneas buscaron garantizar normas profilácticas mínimas. ONU Mujeres mostró dónde estaban los elementos de género para que las decisiones tomadas fueran lo más certeras posibles con miras a lograr la eliminación de esta problemática social que es un crimen de lesa humanidad, donde incluso la tortura, a través de perversiones y retorcimientos mentales, está permitida para someter a la víctima (Pesántez, 2015, entrevista).

Esta agencia procuró entonces que los derechos humanos de las mujeres fueran ubicados como marco de discusión y de referencia para la toma de decisiones sobre trata humana. Lo hizo con el fin de que no se perdiera de vista que el tráfico y la trata de personas constituyen la profundización de la aceptación de la mercantilización de los cuerpos, especialmente de los cuerpos de las mujeres. ONU Mujeres consideró que, cuando se trabaja sin un enfoque de género, las decisiones que se toman son parciales y no permiten aterrizar en el fondo del problema. Su accionar estuvo encaminado a mostrar estos factores muchas veces invisibilizados porque el piso sobre el que se

levanta este negocio ya está dado. Por consiguiente, ONU Mujeres consideró necesario poner este tema sobre la mesa de discusión (Pesántez, 2015, entrevista).

Conclusiones

En el período que este capítulo aborda los actores internacionales involucrados en la problemática continuaron encontrando dificultades para su gestión. Pese a los múltiples esfuerzos llevados a cabo para generar conciencia sobre la importancia de este tema, no se alcanzaron mejoras significativas en el tratamiento del mismo. Asimismo, las trabas burocráticas y presupuestarias para la aprobación de un Plan nacional anti trata definitivo persistieron, con lo cual no hubo una fórmula efectiva que conjugara los esfuerzos nacionales con los de la cooperación internacional y la sociedad civil. Ni la normativa internacional ni la normativa nacional ya aprobada en la materia fueron suficientes para encaminar el accionar de estos actores puesto que a partir del año 2007, bajo el principio de soberanía, el país ya no aceptó cooperación internacional en áreas donde éste consideraba que podía responder por sí solo.

Al no poder dialogar con el gobierno, los organismos de cooperación internacional trabajaron sus propios proyectos desde las bases y con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, una articulación con el Estado conforme a los lineamientos del Plan nacional anti trata era necesaria. El aparente desinterés del Estado, la falta de recursos y la no aprobación definitiva del plan dieron cuenta de la poca importancia asignada a este problema. Las pocas gestiones llevadas unilateralmente por los organismos de cooperación internacional, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, fueron insuficientes y reflejan la pasividad del Estado frente a una efectiva restitución de derechos de las víctimas de trata de personas. En este sentido, se subestimó la magnitud de este tema, pero, ante todo, se olvidó que este delito no era el inicio de un problema, sino el resultado de la suma de problemas estructurales que desembocan en una serie de violaciones de los derechos humanos.

Por parte del Estado no existió un tratamiento adecuado del tema. Los actores estatales se enfocaron en los efectos pero no las causas profundas de la trata de personas, manteniendo un enfoque securitista. Los albergues y proyectos que existían para la atención a víctimas funcionaron gracias al apoyo que los organismos de la

cooperación internacional otorgaron a la sociedad civil. Los entrevistados consideraron que la cooperación internacional había sido necesaria en este tema. Sin embargo, existieron limitantes que dificultaron mayores progresos. Mientras en gobiernos anteriores fueron las agencias de cooperación internacional quienes impusieron sus agendas, en la actualidad es el Estado quien la define. Esto no permitió sacar provecho de la experiencia acumulada de estas agencias en materia de trata, experiencia que aún no ha sido adquirida por el Estado y que constituiría un gran aporte para fortalecer las capacidades técnicas, financieras y normativas del Estado. Además, algunas de estas agencias no solo tienen una función de cooperación sino también de supervigilancia, según su mandato, como sucede con la OIM, lo que permite tener un mayor conocimiento del fenómeno y así adoptar políticas adecuadas.

CONCLUSIONES

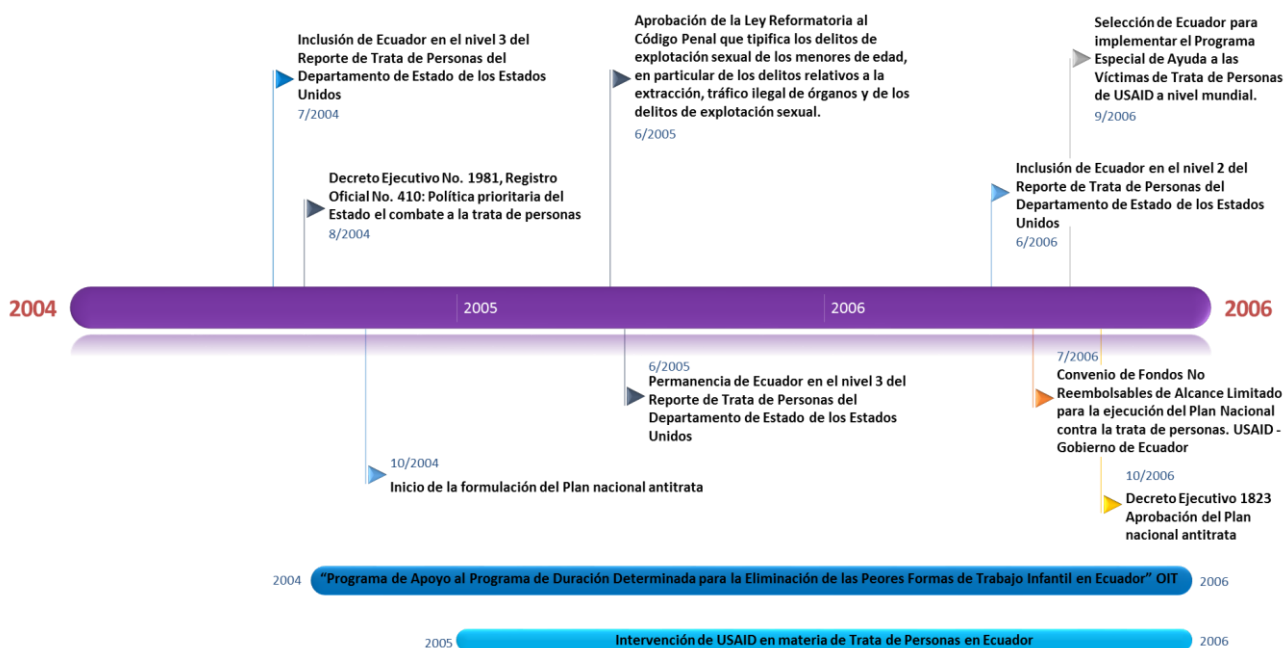
Tras examinar cuáles han sido los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas durante el período 2004-2013, se puede extraer como conclusión general que dicha cooperación no satisfizo plenamente la necesidad de atender oportuna y efectivamente a las víctimas de este delito. Si bien ésta logró que una problemática como la trata de personas fuera declarada política prioritaria del Estado ecuatoriano y que se llevara a cabo una serie de reformas normativas importantes, lejos del discurso oficial dicha política no se concretó efectivamente ni entró en armonía con los esfuerzos realizados por las agencias de cooperación internacional que tenían competencias en el tema. Más allá de la complejidad, la clandestinidad y la ausencia de datos certeros respecto a la trata de personas, el tercer y cuarto capítulo, cuyos análisis se sitúan en los períodos 2004-2006 y 2007-2013, demuestran que la incapacidad estatal para hacer frente a esta problemática limitó los esfuerzos de las agencias de cooperación internacional en la materia. En particular, no existían pautas de acción para abordar este problema desde un enfoque de derechos humanos, ni para las instituciones estatales, ni para la cooperación internacional.

La línea cronológica que se muestra a continuación en el gráfico 1 resume los puntos clave del camino recorrido en el primer período de estudio. De ella, merece destacarse la notoria influencia que ejerció el gobierno estadounidense a través de su reporte anual de trata de personas. En este documento la primera aparición de Ecuador se dio en junio del año 2004, siendo categorizado dentro del nivel 3 por no dar claros indicios de cumplir plenamente o realizar esfuerzos significativos para erradicar la trata de personas. Esta categorización inauguró en el país el debate respecto a la problemática en cuestión, posibilitando, a partir de condicionalidades políticas y económicas, la introducción de los primeros correctivos necesarios en materia legal y de política, gracias principalmente al apoyo técnico y financiero brindado por la OIT y la USAID.

Sin embargo, esta cooperación fue deficiente y poco sostenible ya que no contribuyó a ampliar la concepción limitada que desde el Estado persistía sobre el tema. El Estado, al no contar con una política nacional de desarrollo que guiara a los actores de la cooperación internacional de manera general y específicamente en materia de trata

de personas, no fue capaz de asumir su autoridad ni liderazgo sobre los procesos que estaban emprendiéndose al respecto. La ausencia de un diálogo entre el Estado y sus principales cooperantes en esta área imposibilitó una efectiva apropiación y alineación de los proyectos que se estaban llevando a cabo. Por el contrario, desde el inicio los esfuerzos en materia de trata de personas se realizaron de manera paralela y fragmentada, sin que las agencias de cooperación internacional pudieran fortalecer las capacidades estatales ni ejercer una responsabilidad coordinada.

Gráfico 1. Línea cronológica sobre los avances registrados en Ecuador en materia de trata de personas en el período 2004-2006



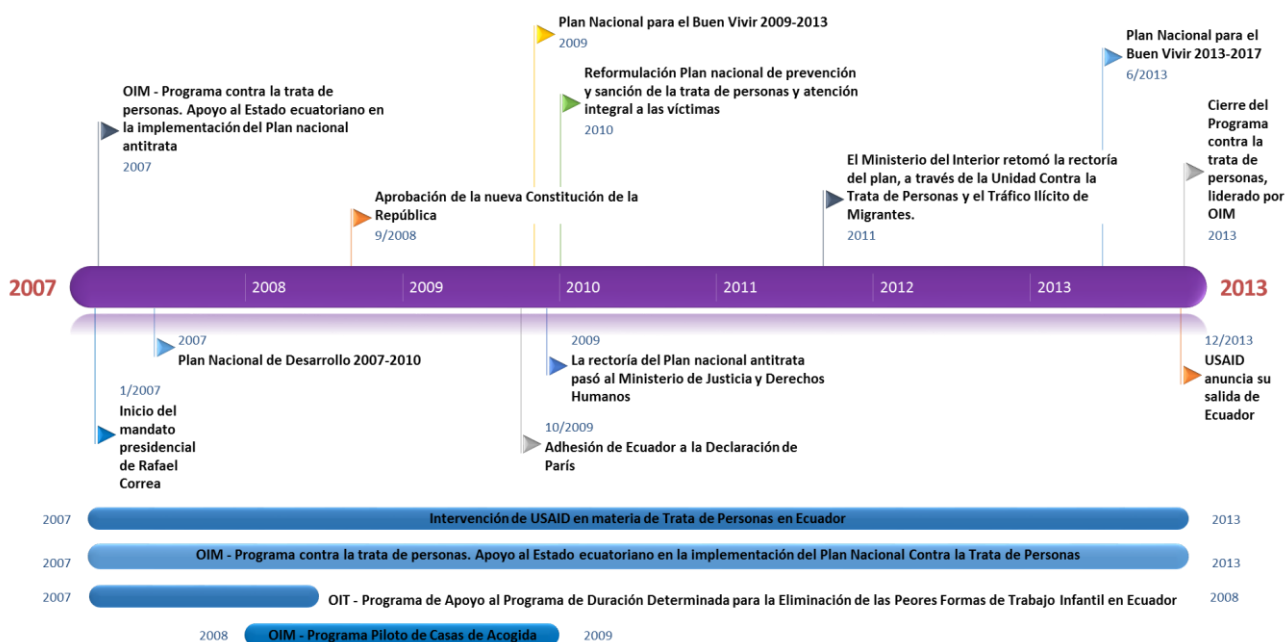
Elaboración: Propia

Más adelante, en el cuarto capítulo, cuyo estudio se enmarca en el período 2007-2013, uno de los mayores problemas fue la falta de coordinación y coherencia entre la normativa ya existente en materia de trata con los nuevos instrumentos normativos que desde el año 2007 están guiando el camino que el desarrollo del país debe seguir. En este sentido, el gráfico 2 acompaña una serie de acontecimientos que marcaron un punto de inflexión en las políticas de desarrollo y de cooperación en el país. Contrario a lo que

se vio en el tercer capítulo, el Estado fue adquiriendo una progresiva centralidad en la búsqueda de una gestión más soberana del desarrollo y de la cooperación internacional. Esta centralidad marcó nuevas prioridades que excluyeron la temática en torno a la cual gira nuestro objeto de estudio, restando importancia y desplazando no únicamente a cooperantes tradicionales como la OIM y la USAID, pero también a organizaciones de la sociedad civil.

Así, la falta de apropiación y de alineación continuó vigente. Aunque el país asumió el protagonismo de sus propios procesos de desarrollo, así como la definición de aquellas áreas en las que la cooperación internacional debía complementar los esfuerzos nacionales, ésta fue perdiendo paulatinamente la facultad de intervenir en lo que a la atención a víctimas de trata de personas se refiere. Muestra de ello fue la finalización del “Programa contra la trata de personas” luego de que la USAID anunciara su salida del país en el año 2013 debido a las discrepancias que surgieron con el gobierno ecuatoriano. Esto implicó el retiro de los recursos financieros con los que esta agencia estadounidense estaba apoyando a la OIM, ente responsable de la ejecución del programa.

Gráfico 2. Línea cronológica sobre los avances registrados en Ecuador en materia de trata de personas en el período 2007-2013



Elaboración: Propia

Sobre lo expuesto, la nueva visión del gobierno respecto a sus prioridades de desarrollo configuró un campo más limitado para la cooperación internacional y la sociedad civil, desconociendo su legitimidad al prescindir de su participación en áreas como la lucha contra la trata de personas. Sumado a esto, a lo largo del presente estudio se evidenció la carencia de voluntad política para aprobar definitivamente e implementar el Plan nacional anti trata, lo cual implicó que la política prioritaria del Estado en torno a la trata de personas se quedara en gran parte en letra muerta. Esto comprometió los avances alcanzados gracias al significativo aporte realizado por la cooperación internacional durante el marco temporal que este estudio cubre.

Como se señaló en la introducción del presente estudio, la obtención de los datos que permitieron llegar a las conclusiones aquí expuestas fue posible mediante el desarrollo de entrevistas a expertas académicas en derechos humanos y trata de personas, así como a actores de la cooperación internacional y de la sociedad civil con competencia en la temática. Para tal efecto, mientras se diseñaba el plan que condujo esta investigación, se identificó y seleccionó a las instituciones relacionadas directa e indirectamente con el objetivo de este trabajo, tomando como referencia el Estudio sobre el estado de la Trata de Personas en Ecuador, llevado a cabo por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el año 2011. Adicionalmente, asistir a las ponencias “Experiencias y perspectivas para repensar la trata y el tráfico de personas en América Latina” y “Personas en situación de trata y de refugio en Ecuador”, realizadas en Quito en septiembre y diciembre de 2014, permitió conocer a los responsables y técnicos que trabajan esta temática desde la práctica y la investigación.

Tras realizar los acercamientos necesarios con estos actores, durante el trabajo de campo se logró concretar trece entrevistas, de las cuales se emplearon los insumos levantados en nueve de ellas por representar mayor utilidad analítica y explicativa para alcanzar los objetivos planteados en esta investigación. Posteriormente, gracias a las entrevistas realizadas, se avanzó con la revisión de informes y documentos proporcionados por los actores entrevistados, así como los recopilados desde el inicio de este proceso. Estos insumos fueron analizados conjuntamente con los pocos estudios académicos e investigaciones realizadas específicamente en torno a la cooperación internacional en materia de trata de personas en el mundo y en Ecuador.

A lo largo de la elaboración de este trabajo, y especialmente durante la búsqueda y recolección de información, una de las mayores limitaciones fue la insuficiente producción académica respecto a esta temática. Si bien a nivel mundial la cooperación internacional en lo que atañe a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas es importante, se evidenció un déficit de interés académico al respecto. Como ya se expresó anteriormente, frente a los estudios e informes de carácter empírico, en Ecuador la literatura académica en esta área también se caracteriza por su escasez e incluso inexistencia. No se detectó literatura que desde un análisis crítico y profundo diera cuenta de las motivaciones y la incidencia que la cooperación internacional en Ecuador tuvo en el posicionamiento de la cuestión de la trata de personas en la agenda política ecuatoriana. Tampoco se encontraron estudios que de la misma manera abordaran la evolución que esta cooperación ha tenido en el país y que evaluaran rigurosamente su impacto. La producción de información en este ámbito es sucinta y de carácter divulgativo, partiendo de la experiencia puntual de las instituciones y los actores involucrados.

Por consiguiente, el valor cualitativo de la realización de estas entrevistas reside en que permitió generar una reflexión más crítica a partir de elementos que trascienden de lo meramente descriptivo. La información recabada en estas entrevistas constituyó un insumo fundamental para esta investigación ya que recogió los testimonios de quienes habían estado involucrados y comprometidos con la atención a víctimas de trata de personas en el período de estudio. Estos insumos son asimismo un valor agregado, pues no se hubiese dispuesto de ellos a través de fuentes de información secundarias.

Por otra parte, la salida de la USAID del país significó una segunda limitación en la obtención de información. Como se observó en el transcurso de la presente tesis, desde que la lucha contra la trata de personas fue declarada política prioritaria del Estado ecuatoriano en el año 2004 la USAID fue la principal institución de cooperación bilateral que financió y apoyó los proyectos para abordar esta problemática. No obstante, únicamente se tuvo acceso a una exfuncionaria que, si bien realizó aportes sustanciales para esta investigación, no pudo proporcionar documentación que profundizara en la temática.

Como se hace patente a lo largo del presente estudio, existe un vacío de literatura especializada sobre los aportes y desafíos de la cooperación internacional en Ecuador con respecto a los derechos humanos de las víctimas de trata de personas. En este contexto, el intento por generar conocimiento sobre esta temática durante el período 2004-2013 constituye uno de los aportes relevantes realizados por esta investigación, sacando a relucir los principales logros alcanzados durante estos nueve años, así como las falencias y deficiencias que persistieron en la atención a dichas víctimas. Este aporte se nutre de los testimonios dados por los principales actores involucrados, permitiendo un análisis más integral.

El análisis muestra diversas continuidades durante este período de estudio como, por ejemplo, la vigencia de una mirada securitista que dejó en un segundo plano los derechos humanos. Asimismo, la falta de coordinación entre el Estado, las agencias de cooperación internacional y otros actores involucrados en la materia fue notoria y se profundizó con la adopción de una nueva perspectiva sobre el tipo de cooperación internacional que el país debía recibir. Esta visión soberana sobre la gestión de la cooperación internacional en Ecuador frenó el accionar de los actores no estatales ya mencionados que trabajaban en la atención a las víctimas de trata de personas.

Sin embargo, la cooperación tradicional multilateral continuó siendo importante y necesaria en un tema como éste e incluso podría seguir aportando. En este sentido, el presente trabajo deja abierta la posibilidad de nuevas y futuras líneas de investigación. Al respecto, y bajo el actual esquema de cooperación internacional en el país, sería interesante explorar cómo la atención a víctimas de trata de personas podría ser integrada en las prioridades del gobierno ecuatoriano como responsable directo del tema, incluyendo la participación de nuevos actores de la cooperación internacional, actores locales y de la sociedad civil en calidad de corresponsables del mismo. De igual forma, sería oportuno conocer qué cambios o avances significativos se han producido desde la adopción del nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) ecuatoriano, vigente desde el 10 de agosto de 2014, así como también en qué medida éste podría influir para impulsar la cooperación internacional en materia de trata de personas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2009). “La Trata de Personas y la Protección de los Refugiados: Perspectiva del ACNUR”. Ponencia: Conferencia Ministerial sobre la “Acción Global de la UE contra La Trata de Personas”, 19-20 octubre, Bruselas, Bélgica
- Agudelo Taborda, Jairo (2011). “Marco internacional de la cooperación para el desarrollo”. En Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe. Jairo Agudelo Taborda (Comp.): Pp. 13-69. Bogotá, Colombia: Editorial. Kimpres.
- Aguirre, Consuelo (2004). “El Gobierno cumple con exigencia de los EE.UU.”. El Universo, 12 de agosto, Sucesos.
- Andes (2013). “La salida de Usaid de Ecuador es una decisión soberana de Estados Unidos”, sección: Inicio, diciembre 19
- Antunes, Flavia (s/f). “Tráfico de personas: un problema, muchas facetas: la importancia de la articulación institucional en el combate al tráfico de personas, en la atención y en la reinserción social de las víctimas”, <http://www.cibs.cbciss.org/arquivos/TRAFICO%20DE%20PERSONAS.pdf> (visitada febrero 29 2015).
- Ayllón, Bruno y Michele Dolcetti (2014). *Revolución Ciudadana, Buen Vivir y Cooperación en Ecuador (2007-2013)*.
- Ayllón, Bruno (2015). “Los desafíos de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur-Sur”. Documentos de Trabajo del Centro de Estudios Interdisciplinarios Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES), Número 10, marzo 2015
- Babbie, E. (2000). Fundamentos de la investigación social. México, Internacional
- Berman, Jacqueline (2010). “Biopolitical Management, Economic Calculation and Trafficked Women”. *International Migration*. Vol 48 (4).
- Boni Aristizábal, Alejandra (2010). “El sistema de cooperación internacional al desarrollo, evolución histórica y retos actuales”. En La cooperación internacional para el desarrollo. Carola Calabuig (Comp.):Pp. 7-52. Valencia, España: Editorial Universitat Politècnica de València

- Bou i Novensà, Marc. 2006. "Una reflexió sobre los Regímenes internacionales". En Marc Bou I Novensà: a Trilingual Blog about Politics and from Catalonia. <http://mbounovensa.googlepages.com/Regimenesinternacionalesblog.pdf>
- Brand, Megan C. (2010). "International cooperation and the anti-trafficking regime". Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, Vol. 71, No. 4, December
- Breau, Susan C. (2008). "Legal issues relating to human trafficking". Journal of Commonwealth Law and Legal Education, School of Law University of Surrey for the Commonwealth Secretariat, 6:2. pp. 217-238
- Brysk, Alison y Austin Choi-Fitzpatrick (2012). *From Human Trafficking to Human Rights: Reframing Contemporary Slavery*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 268 p.
- Butler, Judith (2013). Variaciones sobre sexo y género: Beauvoir, Wittig y Foucault. En: Lamas, Marta (Comp.), El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. México: Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pp. 303-326.
- Cando Murillo, Diego (2012). Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamate, Provincia de Chimborazo, Quito: USAID; FLACSO; OIM
- Capous Desyllas, Moshoula (2007). "A Critique of the Global Trafficking Discourse and U.S. Policy". Journal of Sociology & Social Welfare número 4, volumen XXXIV, pp 69-80.
- Carr, E.H. (2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, España, Editorial Catarata
- Carrión, Diego (2006) "Los nuevos actores de la cooperación, las autoridades locales". En Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y sus perspectivas, Javier Ponce Leiva (Comp.): pp. 253-268. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Carruthers, Susan L. (s/f). "International History, 1900-1945". En *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Baylis, John y Steve Smith (Comp.): pp. 63-91. New York, USA, Oxford University Press.

- Chávez, Nashira (2008). Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11. Quito, Ecuador: FLACSO - Sede Ecuador : Abya-Yala.
- Chuang, Janie (2006). "Beyond a Snapshot: Preventing Human Trafficking in the Global Economy". *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 13/ Issue 1, Article 5, <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol13/iss1/5>
- Coloma, Soledad (2012). Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos, Quito: USAID; FLACSO; OIM
- Comisión Interinstitucional (2012). Informe de cumplimiento por ejes del “plan nacional para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas”, en el Ecuador, año – 2012
- Cornejo, Boris (2006) “Propuesta para mejorar la cooperación, cooperación al desarrollo en Ecuador”. En Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y sus perspectivas, Javier Ponce Leiva (Comp.): pp. 293-306. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Cortez, David (2010). “La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador. Genealogía del diseño y gestión política de la vida”. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito: En: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/buenvivirysumakkawsay/articulos/Cortez.pdf>
- Crane, George T., Amawi, Abla (1997). *The Theoretical Evolution of International Political Economy*, New York, Oxford University Press
- Creswell, John W. (2009). Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches. 3a ed. Los Angeles, etc, SAGE
- De Beauvoir, Suzzane (2011). El segundo sexo, Buenos Aires: sudamericana. Pp. 15-31
- Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, 2005
- De la Vega M, Pablo A. (2008). “Legislación internacional sobre derechos humanos y trata de personas”. Entre tierras, boletín de políticas migratorias y derechos humanos edición especial, http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/11190.EntreTierras_septiembre_t rata.pdf (visitada febrero 27 2015).

- Del Huerto Romero, María (s/r). Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada
- Dunleavy, Patrick (2003). *Authoring a PhD. How to Plan, Draft, Write and Finish a Doctoral Thesis or Dissertation*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Dunne, Tim y Brian C. Schmidh (s/f). “Realism”. En *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Baylis, John y Steve Smith (Comp.): pp. 161-183. New York, USA, Oxford University Press.
- Durán, Lucía (2006) “Tendencias actuales: la cooperación al desarrollo”. En Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y sus perspectivas, Javier Ponce Leiva (Comp.): pp. 31-50. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ecuador inmediato (2006). “EE.UU selecciona a Ecuador para proyecto piloto contra la trata de personas”, septiembre 9, Política exterior.
- El Telégrafo (2014). “Ocho ciudades trabajan para prevenir la trata (INFOGRAFÍA)”, sección: Justicia, mayo 29
- El Universo (2014). “Usaid deberá dejar Ecuador en septiembre; tercer organismo de EE.UU. que abandonará Quito”, sección Política, mayo 9
- Comisión Interinstitucional (2012). Informe de cumplimiento por ejes del “plan nacional para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas”, en el Ecuador, año – 2012
- Espinosa, María Fernanda (2006) “Comentario a la ponencia: tendencias actuales: la cooperación al desarrollo”. En Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y sus perspectivas, Javier Ponce Leiva (Comp.): pp. 51-56. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Fernández de Losada, Agustí (2009). “Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París”. En De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local, Fernández de Losada, Agustí, Víctor Godínez, Marc Rimez (Comp): pp7-14. Barcelona, España: Diputación de Barcelona

- Fundación Alas de Colibrí (s/f). “Trata de personas en Ecuador”. Disponible en <http://www.fundacionalasdecolibri.org/trata-de-personas.html> (visitada febrero 27 2015).
- Gallagher, Anne (2001). “Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis”. *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, pp. 975-1004, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1409831
- Gilpin, Robert (1987). *The political economy of international relations*, New Jersey: Princeton University Press
- Gilpin, Robert. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latino Americano.
- Granda, Iván (2008). “Política de Estado contra la trata de personas”. Entre tierras, boletín de políticas migratorias y derechos humanos edición especial, http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/11190.EntreTierras_septiembre_t rata.pdf , visitado en marzo, 8, 2015).
- Granguillhome, Rogelio (2013). “La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 98, pp.111-125, <http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-98>
- Godínez, Víctor y Marc Rímez (2009). “Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París”. En *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local*, Fernández de Losada, Agustí, Víctor Godínez, Marc Rímez (Comp): pp15-36. Barcelona, España: Diputación de Barcelona
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, VolkerRittberger, Lorena Murillo S, Francisco J. J. Castro y Ortiz (1999). “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuesta para una síntesis”. *Foro Internacional*, Vol. 39, No. 4 (158), Oct. - Dec., pp. 499-526.
- Hathaway, Oona A. (2007) “Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?”. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No. 4, August, pp. 588-621
- Hoff, Marina (2002). “NGO responses to trafficking in women”. *Gender & Development*, 10:1, 60-68

- INECI, Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (2007). *Cooperación para el desarrollo 2006-2007*, Quito, Ecuador.
- Kara, Siddharth (2010). *Tráfico Sexual: el negocio de la esclavitud moderna*. Madrid: Alianza.
- Kempadoo, Kamala (2007). "The war on human trafficking in the Caribbean". *Race & Class*, 49 (2), pp 79-85.
- Keohane, Robert O., (1982). *The Demand for International Regimes*, *International Organization*, 36, pp. 325-355.
- Keohane, Robert O., (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Argentina, GEL
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Keohane, Robert O., (1998). "International Institutions: Can Interdependence Work?" en *Foreign Policy*, primavera, 110, pp.82-96.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London: Sage, "Part III Modes of Governance"
- Krasner, Stephen D., (1982). *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. *International Organization*, 36, pp. 185-205.
- Magliano, María José y Janneth Clavijo (2011). *La trata de persona en la agenda política sudamericana sobre migraciones: La securitización del debate migratorio*. *Análisis político*, 24(71).
- Magliano, María José (2014). "La trata de personas como problema de (in)governabilidad migratoria: estrategias de control de la movilidad y criminalización del sujeto migrante en la región sudamericana". Ponencia: *Experiencias y perspectivas para repensar la trata y el tráfico de personas en América Latina*, septiembre 1, en Quito, Ecuador
- Lancaster, Carol (2007). *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*, Chicago, The University of Chicago Press
- Martínez, Ignacio y Guillermo Santander (s/f). "La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada"

- Marsh David y Paul Furlong (2002). A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. En: G. Stoker, D. Marsh (Eds.), Theory and Methods in Political Science. New York: Palgrave Macmillan. Pp. 17-44.
- Moncayo, M. I.; Santacruz, L. y Ortega, C. (2010). Desplazamiento forzado interno en Ecuador: el caso de la frontera norte. Quito: FLACSO.
- Moncayo, María Isabel (2012). Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Ibarra, Provincia de Imbabura, Quito: USAID; FLACSO; OIM
- Moncayo, María Isabel (2012). Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón San Lorenzo, Provincia de Esmeraldas, Quito: USAID; FLACSO; OIM
- Montenegro, José Luis (2012). Lydia Cacho, un viaje al corazón de la trata de personas. En: Newsweek en español, 18 de noviembre de 2012. Pp. 24-29.
- Morgenthau, Hans (1978). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A. Knopf
- Mosangini, Giorgio (2012). Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública, Barcelona, Diputación de Barcelona, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III
- Muñoz López, Pabel (2014). Presentación: del desmantelamiento a la recuperación del Estado. En: Recalde, Eulalia Flor (Comp.), Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012. Quito: SENPLADES
- Nunnenkamp, Peter y Hannes Öhler (2012). How to Attract Donations: The Case of US NGOs in International Development, *The Journal of Development Studies*, 48:10, pp. 1522-1535
- OACDH, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010). Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. Naciones Unidas.
- Ogden, Timothy (s/f). Ecuador: U.S. Agency for International Development (USAID)/Geneva Global Initiative: “The Time is Now, Strategically Mobilizing Anti- Trafficking Organizations in Ecuador”, Sourcebook: Second Edition
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (s/f). “¿Qué es la OIM?”. Disponible en http://www.un.org.ec/?page_id=861, visitada febrero 15 2015.

- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2012). Informe de actividades 2011-2012, Quito, Ecuador
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2013). Memorias del encuentro de organizaciones sociales que trabajan en la temática de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, Quito, Ecuador
- OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2013). Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata, Quito, Ecuador
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2007). 10 años ayudando a construir un Ecuador sin trabajo infantil, Quito, Ecuador
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2009). Trabajo infantil y pueblos indígenas en América Latina. Una aproximación conceptual, Perú
- Okech, David, Whitney Morreau y Kathleen Benson (2011). “Human trafficking: Improving victim identification and service provision”. *International Social Work*, 2012 55, <http://isw.sagepub.com/content/55/4/488>
- OMS, Organización Mundial de la Salud (2003). Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas
- ONU, Organización de las Naciones Unidas (2010). *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Sra. Gulnara Shahinian, Misión al Ecuador*
- ONUDD, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). *Estudio sobre el estado de la Trata de Personas en Ecuador*, Lima, Perú
- ONUDD, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). *Manual sobre la investigación del delito de Trata de Personas*
- ONU Mujeres (s/f). “ONU Mujeres”. Disponible en http://www.un.org.ec/?page_id=870
- Oxman-Martinez, Jacqueline, Jill Hanley y Fanny Gómez (2005). “Canadian Policy on Human Trafficking: A Four-year Analysis”. *International Migration*, Volume 43, Issue 4, pp 7-29, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2005.00331.x>

- Parrini, Leonardo (2014). "GOODBYE USAID... QUE LES VAYA BONITO". Disponible en http://lapalabrabierta.blogspot.com/2014/05/goodbye-usaid-que-les-vaya-bonito_3832.html, visitado en julio 12 2015.
- Phillips, Anne (1992). Las pretensiones universales del pensamiento político. En: Barrett, Michèle, Phillips, Anne (Comp.), *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*. México: Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Ponce, Javier (2004). "La política exterior del régimen mira hacia el norte". El Universo, enero 2004, Política.
- Ponce, Javier (2006) "Introducción". En *Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y sus perspectivas*, Javier Ponce Leiva (Comp.): pp. 11-30. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Pyshchulina, Olga (2008). "Human trafficking as the shadow of globalization: A new challenge for Ukraine". En *Beyond States and Markets: The challenges of social reproduction*, Bakker, Isabella y Rachel Silvey (Comp.): pp 122-139. New York, United States of America
- Puchala, D., & Hopkins, R. (1982). International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization* , 2 (36), pp. 245-275.
- Punch, Keith F. (2005). *Introduction to Social Research. Quantitative and Qualitative Approaches*. 2a ed. Londres, Sage.
- Risse, Thomas y Kathryn Sikkink (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices. En: *The power of human rights: international norms and domestic change*, Cambridge, UK : New York: Cambridge University Press. 1999. p. 1-38
- Rivera, Fredy (2012). *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador, 1998-2006*, FLACSO-ECUADOR
- Rizer, Arthur y Sheri R. Glaser (2011). *Breach: The National Security implications of Human Trafficking*
- Ruiz Seisdedos, Susana (2006). "El surgimiento y configuración de una nueva política: la cooperación descentralizada". *Revista de Investigaciones Políticas y*

- Sociológicas, volumen 5, número 1, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España
- Ruiz, Martha Cecilia (2008). “Repensar la trata de personas más allá del enfoque criminal”. Entre tierras, boletín de políticas migratorias y derechos humanos edición especial, http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/11190.EntreTierras_septiembre_t rata.pdf (visitada febrero 27 2015).
- Ruiz Sanjuán, Sara y Aram Cunego (2012). Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española, Valencia, España, Fundación Musol
- Ruiz, Martha Cecilia (2014). “La trata de personas en el Ecuador: re-politizar el debate para repensar la política pública”. Ponencia: Experiencias y perspectivas para repensar la trata y el tráfico de personas en América Latina, septiembre 1, en Quito, Ecuador Rizer, Arthur y Sheri R. Glaser (2011). Breach: The National Security implications of Human Trafficking
- Sabatini, Christopher A. (2002). Whom do international donors support in the name of civil society?, Development in Practice, Volume 12, Number 1, 7-19
- Sanahuja, José Antonio (2007). ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo, en Mesa, Manuela (coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008. Barcelona: Icaria-CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. 31 pp.
- Sanders, David (s/f). “Relaciones internacionales: neorrealismo y neoliberalismo”. En *Nuevo manual de Ciencia Política*, Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingemann (Comp.): pp. 619-644. Madrid, España, Ediciones Istmo S.A
- Santander, Guillermo (2011) “La Cooperación Sur-Sur: una aproximación introductoria”. En Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur. Guillermo Santander (coord.): Pp. 7-18. Madrid, España: Editorial. Universidad Complutense de Madrid
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, Quito: SENPLADES.

- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, Quito: SENPLADES.
- Secher Marcussen, Henrik (1996). NGOs, the State and Civil Society, Review of African Political Economy, Vol. 23, No. 69, pp. 405-423
- SETECI, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (2015). Agenda Nacional de Cooperación Internacional. Primera parte: Política y prioridades de la cooperación internacional, Quito, Ecuador.
- SETECI, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (2015). Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011 - 2014, Quito, Ecuador.
- Sigmon, Jane Nady (2008). “Combating Modern-Day Slavery: Issues in Identifying and Assisting Victims of Human Trafficking Worldwide”. *Victims & Offenders: An International Journal of Evidence-based Research, Policy, and Practice*, 3:2-3, 245-257
- Sotomayor Velázquez, Arturo, 2007. “La Seguridad Internacional: Vino viejo en botellas Nuevas”, en Revista de Ciencia Política, volumen 27 No. 2, p. 67-88.
- Srouji, Samer (2011). “Complementariedad y cooperación sur - sur: La nueva política de cooperación internacional de Ecuador”. Revista Cooperamos N°1: 6
- Susaj, Gentiana (2014). “Personas en situación de trata y de refugio en el Ecuador”. Ponencia presentada en FLACSO, sede Ecuador, diciembre 8, en Quito, Ecuador.
- Suárez, Pablo (2006) “Balance de la Cooperación: cooperación internacional al Ecuador 1995-2005”. En Cooperación Internacional al Ecuador: situación actual y sus perspectivas, Javier Ponce Leiva (Comp.): pp. 57-72. Quito, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Taylor, S. J. y R. Bogdan (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Tyldum, Guri y Anette Brunovskis (2005). “Describing the Unobserved: Methodological Challenges in Empirical Studies on Human Trafficking”. Data and research on human trafficking: A global survey. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration (IOM).

- Tyldum, Guri (2010). "Limitations in Research on Human Trafficking". *International Migration*, Volume 48, Issue 5, pp 1-13, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2009.00597.x/>
- Tzvetkova, Marina (2002). "NGO responses to trafficking in women". *Gender & Development*, 10:1, 60-68
- Unceta, Koldo y Pilar Yoldi (2000). La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica. Primera edición, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
- U.S. Department State (2004). Trafficking in persons report, Estados Unidos, Bureau of Public Affairs
- U.S. Department State (2005). Trafficking in persons report, Estados Unidos, Bureau of Public Affairs
- U.S. Department State (2006). Trafficking in persons report, Estados Unidos, Bureau of Public Affairs
- U.S. GAO, United States Government Accountability Office (2006). Human trafficking Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Antitrafficking Efforts Abroad
- Van Impe, Kristof (2000). "People for Sale: The Need for a Multidisciplinary Approach towards Human Trafficking". *International Migration*, Volume 38, Issue 3, pp 113-191, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00117/>
- Villacampa Estiarte, Carolina (2011). El Delito de la Trata de Seres Humanos: Una incriminación dictada desde el Derecho Internacional, Pamplona, España, Aranzadi, S.A.
- Viola, Carolina (2012). "Un nuevo paradigma para la cooperación internacional en el Ecuador". *Revista Cooperamos* N°4: 18-20
- Waltz, Kenneth N., (1959). *Man, the State and War: A theoretical analysis*, New York, Columbia University Press
- Whittaker, David (1997). "United Nations in the Contemporary World". Londres, Routledge, pp.2-41.

DOCUMENTOS LEGALES

Carta de las Naciones Unidas

Constitución de la República, 2008

Decreto Ejecutivo No. 1981, agosto 2004

Decreto Ejecutivo No. 1823, octubre 2006

ONUDD, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas, Nueva York

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, 2000

Resolución 0009-CNC-2011

ENTREVISTAS

Argentina Santacruz, 5 de febrero de 2015

Nidya Pesántez, 9 de febrero de 2015

Bladimir Chicaiza, 18 de febrero de 2015

Martha Cecilia Ruiz, 2 de marzo de 2015

Gina Benavides, 2 de marzo de 2015

Isabel Santillán, 5 de marzo de 2015

Paulina Cáceres, 11 de marzo de 2015

Verónica Supliguicha, 12 de marzo de 2015

Alba Alonso, 30 de abril de 2015