

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO  
CONVOCATORIA 2014-2015**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN EN  
MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS**

**LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS  
CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN LA CIUDAD DE QUITO EN  
RELACIÓN A LA APLICABILIDAD DE LOS ESTÁNDARES  
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

**ISRAEL ADRIÁN MACHADO HERRERA**

**DICIEMBRE 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO  
CONVOCATORIA 2014-2015**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN EN  
MIGRACIÓN, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS**

**LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS  
CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN LA CIUDAD DE QUITO EN  
RELACIÓN A LA APLICABILIDAD DE LOS ESTÁNDARES  
INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

**ISRAEL ADRIÁN MACHADO HERRERA**

**ASESOR DE TESIS: JORGE DANIEL VASQUEZ  
LECTORA: MARTHA CECILIA RUIZ**

**DICIEMBRE 2015**

## **DEDICATORIA**

A las víctimas del delito de trata de personas, por el valor y la fuerza para salir adelante a pesar de la escasa respuesta estatal ante su situación.

A las víctimas que siguen surgiendo, para que sus procesos de atención reciban como mínimo un tratamiento acorde a la vulneración a sus derechos humanos.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a las instituciones públicas y organizaciones sociales e internacionales que colaboraron con este trabajo, los cuales permitieron obtener información valiosa para sustentar la investigación.

Agradezco a la Fundación Nuestros Jóvenes, por permitirme conocer la realidad que rodea a las víctimas de esta grave violación de derechos humanos.

Agradezco a la Dirección Nacional de Reparación a Víctimas y Protección contra la Impunidad de la Defensoría del Pueblo, por su apoyo durante la elaboración de este trabajo.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	10
CONTEXTO HISTÓRICO DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL ECUADOR.....	10
1.1 Generalidades sobre la trata de personas.....	10
1.2 El contexto histórico político de la trata de personas en el Ecuador desde la protección a las víctimas del delito.....	14
1.3 La protección a las víctimas de trata de personas y la garantía de los derechos humanos.....	22
1.4 Conclusiones.....	24
CAPÍTULO II.....	25
LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS CON FINES SEXUALES DESDE LA TEORÍA Y LOS INSTRUMENTOS REGIONALES, INTERNACIONALES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS. ....	25
2.1. Estándares esenciales para un tratamiento adecuado a las víctimas del delito de trata de personas con fines sexuales. ....	25
2.2 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos para la protección a las víctimas. .....	27
2.3 Instrumentos Regionales.....	31
2.4 Instrumento internacional específico sobre Trata de Personas.....	35
2.5 Propuestas teóricas y prácticas en torno a la atención las víctimas.....	36
CAPÍTULO III.....	45
ANÁLISIS ACTUAL DEL PROCESO DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN QUITO.....	45
3.1. Metodología.....	45
3.2 Análisis actual de prácticas, tratamiento y atención de la trata de personas con fines sexuales y sus víctimas desde los actores políticos y sociales, en relación a la aplicación de los estándares de derechos humanos.....	48

3.2.1 Víctimas de Trata de personas, entre la prioridad y la falta de voluntad política. .....	48
3.2.2. La prevención de la trata de personas con fines sexuales y sus acciones.....	51
3.2.3. La protección a las víctimas: un asunto incompleto.....	54
3.2.4. La importancia de la investigación-sanción y judicialización de casos referentes a trata de personas.....	58
3.2.5. La reinserción social y la reparación integral de las víctimas de trata de personas con fines sexuales en el Ecuador: el ideal por alcanzar.....	60
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	65
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	65
4.1. Conclusiones, desafíos y propuestas para una atención adecuada en materia de trata de personas con fines sexuales en Quito. ....	65
4.1.1. Conclusiones.....	65
4.1.2. Desafíos y propuestas. ....	67
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	71
<b>ANEXOS</b> .....	75

## **RESUMEN**

La trata de personas vista como una grave violación a los derechos humanos, implica un proceso en el que las víctimas sean el eje y el fin último de la actuación estatal para reparar integralmente los daños que ocasionó la afectación proveniente del crimen. De esta forma, la política pública, las normas, los instrumentos, las disposiciones y los recursos deben conducir a este objetivo, por lo que dentro del proceso de atención, es necesario que se consideren las necesidades particulares de las víctimas y sean sujetos activos de su proceso de restitución de derechos.

Es así que el trabajo de investigación inicia con una breve descripción del contexto histórico político con el que surgió la trata de personas. De esta forma, se observa en orden cronológico los avances que se han dado en esta materia y las finalidades que han tratado de asumirse, visto desde la mirada crítica de la protección de los derechos de las víctimas, y la respuesta ante esta necesidad.

Consecuentemente, se realiza un recorrido por los estándares esenciales sobre el tratamiento a las víctimas, las normas internacionales, normas regionales de derechos humanos, y el instrumento específico sobre la trata de personas, que permitan utilizar sus disposiciones para conocer los mínimos esenciales para otorgar un tratamiento adecuado a las víctimas. Así también, desde la teoría se reconoce lo que se consideraría como procesos adecuados para las víctimas una vez que se encuentren siendo parte de la protección estatal.

Finalmente, se aborda el proceso de asistencia a víctimas de trata de personas con fines sexuales, sin que pueda ser privativo para esta clase de víctimas, por lo que se empieza con la prevención que debe otorgar el Estado, la protección a las víctimas, la investigación y judicialización de los casos, para concluir con la reinserción social y reparación de derechos. Todo esto dentro de un análisis crítico y abordaje desde la realidad actual en el proceso de asistencia a las víctimas que otorgan instituciones públicas como organizaciones sociales.

## **INTRODUCCIÓN**

La trata de personas como una violación grave a los derechos humanos implica un tratamiento que tenga como prioridad la atención adecuada a las víctimas: la prevención, la protección, la coordinación para su mejor trato, la restitución de sus derechos, la reparación integral y la reinserción social. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha venido asumiendo esta problemática con diversos enfoques como prioritarios, al constituir un delito en el que interviene una serie de aspectos, como son la criminalidad organizada, el aspecto transnacional y migratorio, los aspectos culturales y de género, en donde se han atendido unos por sobre otros, con mayor y menor grado a través de planes, políticas, normas y procedimientos.

En el Ecuador, los instrumentos que se han utilizado para responder a su presencia han estado entrelazados con criterios de seguridad del Estado, de control de flujos migratorios, de sanción y criminalización, entre otros, que denotan un abordaje alrededor del tema a través del enfoque con el que se ha asumido esta problemática, lo que nos dará paso a examinar si han tenido conformidad con las obligaciones que debe cumplir el Estado en materia de derechos humanos.

Es menester considerar los alcances que se han dado en el Ecuador en materia de trata de personas y en la búsqueda por alcanzar la protección y respeto a los derechos. Esto se ha hecho, en primer momento, al visibilizar y debatir este tema, así como, en el impulso al establecimiento de unidades dentro del Estado y funcionarios encargados de trabajar sobre trata de personas en específico, en la tipificación del delito, entre otros. Sin embargo, la experiencia en esta problemática nos demuestra que aún falta mucho camino por recorrer en lo que se requiere para generar un verdadero estado de respeto y reconocimiento de los derechos de las víctimas en diversos ámbitos.

En este sentido, se hizo necesario realizar un análisis comparativo de la realidad de las víctimas alrededor de su especial situación, con un trabajo investigativo que permitió dar una mirada crítica al proceso de atención que provee el Estado, desde la utilización de un método cualitativo de la investigación social, como son las entrevistas con actores políticos y civiles de organizaciones sociales y organizaciones internacionales que trabajan en este tema, quienes permitieron desarrollar el objeto del presente trabajo.

Es así que la finalidad de esta investigación se concentra en abordar la atención que otorga el Estado a las víctimas, desde su participación en la ejecución de su gestión institucional y política en este tema. Por lo que, este trabajo adoptó un enfoque de derechos humanos, en referencia a la actuación y postura que tiene el Estado dentro del abordaje de esta problemática.

De esta manera, en un inicio se realizará un análisis del contexto histórico y político en el que surge el interés por asumir la problemática de la trata de personas en Ecuador, y las respuestas para responder este tema en el país, poniendo énfasis en las acciones de protección y prioridad que han recibido las víctimas en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos. Consecuentemente se hará una revisión de la teoría y la normativa internacional al respecto, para finalmente determinar desde las instituciones públicas competentes ¿cómo se aplican los estándares mínimos de derechos humanos en las necesidades de protección de las víctimas del delito de trata de personas con fines de explotación sexual en la ciudad de Quito, con el afán de alcanzar un adecuado e integral tratamiento?

## CAPÍTULO I

### CONTEXTO HISTÓRICO DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL ECUADOR

#### 1.1 Generalidades sobre la trata de personas

Para abordar el tema, es necesario reconocer el término “tratar” que según la Real Academia de la Lengua Española significa: comerciar, manejar, gestionar o disponer de algún negocio. Es desde esta óptica que se utiliza la acepción “Trata de personas”, que implica la actividad en la cual se comercia con seres humanos. Pero esto no implica que se comercie con el producto del trabajo de los seres humanos, sino que el ser humano es convertido en la mercancía comercializable, en el bien explotable para beneficio de un tercero.

Este delito, considerado como una forma contemporánea de esclavitud, es definido a nivel internacional por la normativa del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas del año 2000, conocido también como el Protocolo de Palermo, el cual lo define en su Artículo 3 como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, como raptó, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.

De esta definición podemos deducir que existen tres elementos fundamentales de la Trata de personas. El primero es la “acción” (qué se hace), la cual implica captación, traslado, acogida, recepción, entrega o retención de una persona. El segundo elemento es constituido por los “medios empleados” (cómo se hace), que pueden ser amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción, engaño o abuso de poder. Y el tercer elemento es el “propósito” (para qué se hace), que en este delito siempre será la explotación (Ministerio del Interior, 2012).

Es preciso tener presente que ha existido una fuerte tendencia por asimilar la trata de personas a la explotación sexual, cuando ésta es solo una de las finalidades que puede conseguirse a través de este delito, y es común que se limite a ésta como la principal

manifestación de la trata de personas, cuando los medios difunden las atrocidades de este delito.

Esto crea un problema alrededor del tratamiento integral a esta grave violación de derechos, ya que esta mirada única, permite que se tomen medidas generalizantes a una realidad que se produce, opera y desemboca en diversas afectaciones. A su vez, hace que en las políticas públicas se obvien especificidades propias de cada finalidad que persigue la trata de personas y que se establezcan prioridades de unas por sobre otras, en virtud muchas veces de la presión mediática, que pasa por alto finalidades de la trata de personas que culturalmente parecerían aceptadas.

En este sentido, se deja de considerar prácticas comunes dentro del Estado como la explotación laboral, la mendicidad que muchas veces son producto de la trata, pero no se la asume de esta manera, sino se lo percibe como algo cotidiano en donde no ha existido un análisis más profundo que permita determinar su presencia dentro del Estado. Es así que, cabe recalcar que existen diferentes finalidades de explotación que los y las tratantes pueden imponer a sus víctimas. Entre estos, el Ministerio del Interior en su publicación en el 2012 ha distinguido los siguientes:

- 1) Trata con fines de explotación sexual.- Implica la utilización de las víctimas en prostitución, turismo sexual o pornografía.
- 2) Trata con fines de explotación laboral.- Se obliga a las personas a realizar actividades productivas, en incumplimiento de los derechos laborales, y bajo el sometimiento de amenazas, uso de la fuerza o abuso de poder.
- 3) Trata con fines de servidumbre.- Un ejemplo típico es la “servidumbre por deudas”, donde no se delimita la duración ni la naturaleza de los servicios prestados. También puede ocurrir en la obligación de una víctima en trabajar una tierra que no le pertenece, sin disfrutar de las ganancias de su producción.
- 4) Trata con fines de mendicidad.- Esta modalidad implica la utilización de niños, niñas o ancianos para pedir dinero, pero estas ganancias van directamente a una persona que las somete de distintas formas.
- 5) Trata con fines de comercialización de órganos, fluidos, tejidos y células.- Aquí se capta a la víctima, y se la traslada para extraerle sin consentimiento alguna parte de su cuerpo con la finalidad de comercializarlos.

- 6) Trata con explotación orientada a fines delictivos.- Se obliga a la víctima a efectuar delitos a cambio de mantener su integridad física o la de su familia. También puede darse por extorsión o engaño, exigiéndole que cometa robo o sicariato.
- 7) Trata con fines de matrimonio servil.- Es el establecimiento forzado de una relación de pareja, ya sea por la “venta” de un niño, niña o adolescente para explotarlo en la servidumbre doméstica; o por la “cesión” por parte del cónyuge o la familia; o cuando la mujer, a la muerte del marido, puede ser entregada como herencia.
- 8) Trata con fines de reclutamiento forzoso para conflictos armados.- Se da cuando la víctima es usada para apoyar a grupos armados irregulares.
- 9) Tenencia ilegal.- La tenencia ilegal implica la entrega de niños o niñas a personas, sin pasar por el sistema regular de adopción. Muchas veces se entrega una gran suma de dinero para explotarlos en las labores domésticas u otras actividades (Ministerio del Interior, 2012).

Las finalidades de la trata de personas, no solo se limitan a las aquí propuestas, tomando en consideración que las múltiples maneras de explotación siguen surgiendo a medida que surge el crimen organizado, es así, que existen legislaciones a nivel mundial que han recogido diversas finalidades como tipificadas en sus normas internas con sanciones impuestas para el efecto.

El proceso para la explotación y más aún, las finalidades de la trata de personas, permiten apreciar cómo las víctimas de esta nueva forma de esclavitud han sido humilladas, maltratadas y privadas de sus derechos fundamentales. Cabe decir que este delito tiene una direccionalidad recurrente, en donde las cifras a nivel mundial nos demuestran que la constante numérica (a quienes más vulnera sus derechos) son mujeres, niñas y niños. De esta forma, al asumirlos como un grupo débil, devastado por las secuelas del crimen, sus voces, opiniones y argumentos muchas veces no son considerados (Ruiz, 2008).

Bajo esta perspectiva, cabe aclarar que la atención que se brinda a las víctimas debe considerar el respeto a sus derechos durante todo el proceso en que el Estado interviene, de esta forma, es fundamental el permitirles ejercer su derecho a ser escuchadas, no solo para

la persecución del delito, sino también para el tratamiento, protección y reparación de sus derechos.

Es importante tener en cuenta el trato diferenciado que se debe dar a la víctima, que si bien muchas provienen de lugares con bajos niveles de educación o de bajos ingresos económicos, ninguna persona está libre de poder caer en este delito. En efecto, se tiende erróneamente a pensar que solamente las personas que provienen de los sectores sociales más vulnerables pueden ser víctimas. Pero la experiencia demuestra que cualquier persona puede caer en alguna red de Trata.

La Trata de personas es un delito invisibilizado: nos hemos acostumbrado a vivir con los y las tratantes como parte de la cotidianidad, y se ha naturalizado este delito como parte de la cultura. En efecto, en varios espacios sociales se pueden ver posibles víctimas de trata: niños/as o adultos mayores mendigos, gente que vive en los mismos lugares donde trabaja y que no sale del local o sale rara vez, mujeres muy jóvenes en las casas de tolerancia donde los usuarios no preguntan (o no se interesan por) sus edades, niños/as que son apadrinados por “compadres” que les pagan sus estudios pero que los explotan al interior de la casa, entre otros casos.

Cabe comentar que muchas de las víctimas no se reconocen como tales, por causa del miedo, la amenaza, desconocimiento de sus derechos, el poder ejercido por una sociedad con rasgos machistas, o la afectación psicológica sufrida.

Lamentablemente, la Trata no es ajena a la realidad ecuatoriana. El Ecuador es un lugar de origen, tránsito y destino de niñas y niños, adolescentes, mujeres y hombres que desaparecen de sus círculos sociales debido a este delito (FOSIN y GIZ, 2012).

Se puede afirmar que en Ecuador coexisten distintos factores que posibilitan y mantienen vigente la presencia de la trata de personas. En efecto, la pobreza, la existencia de estereotipos culturales sobre género y sexualidad, las prácticas machistas y patriarcales, la necesidad de los adolescentes y niños de ganarse el sustento diario, la existencia de conflicto armado en frontera norte, entre otros, son los elementos que contribuyen al incremento de este delito.

En primera instancia, es importante remarcar la complejidad de este delito, su carácter de naturalizado e invisibilizado, la dificultad de acceder directamente a las víctimas, y el desconocimiento de la materia a nivel general, son factores que dificultan en

gran medida el poder hacer estudios sobre este tema. Sin embargo, para efectos de este análisis es importante comprender este fenómeno en el Ecuador desde el contexto en el que aparece en la esfera pública, para dilucidar como se ha asumido este tema y analizar la participación del Estado en su función principal de respeto y garantía de los derechos humanos.

## **1.2 El contexto histórico político de la trata de personas en el Ecuador desde la protección a las víctimas del delito.**

La trata de esclavos se ha dado a lo largo de la historia, y desde los inicios de la humanidad misma, con la disposición del Estado y su legalidad, en donde las víctimas carecían de todo derecho y atención a su condición. Es así, que remontándonos ya al tráfico de mujeres, la trata y la prostitución en América Latina en la época de la conquista, los españoles, dando cumplimiento a la ley de guerra tomaban o entregaban el botín de guerra al vencedor, que dio inicio al comercio sexual en la región, y los establecimientos para su ejercicio (Chiarotti, 2003).

Para finales del siglo XIX e inicios del siglo XX el término trata de blancas fue usado en un inicio refiriéndose a las mujeres europeas, que eran trasladadas a América y países árabes, relacionado exclusivamente a una finalidad sexual, que permitió generalizar este término como sinónimo de prostitución. Hoy por hoy se ha ampliado este término sin un enfoque que haga relación a la raza, considerando que toda clase de personas puede ser víctima y que no solo se reducía al ámbito sexual (Chiarotti, 2003).

Una vez que la comunidad internacional había considerado un problema que se expandía a todas las regiones del mundo, y que al concluir los conflictos del siglo XIX, la primera y segunda guerra mundial, muchas mujeres fueron tratadas y explotadas en diversos países, se realizó el esfuerzo por abordar esta situación dentro de los instrumentos internacionales como: el Acuerdo internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas, Convenio internacional del 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños, Convenio internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949, Protocolo para prevenir,

reprimir y sancionar la trata de personas del 2001, la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (Garbay, 2004).

Estos últimos instrumentos internacionales resultaron ser de mayor trascendencia, ya que influyeron en las legislaciones nacionales de los países y fueron ratificados por gran parte de la comunidad internacional como un esfuerzo para que cada Estado asuma esta temática, adopte y desarrolle sus postulados dentro de sus respectivos límites territoriales.

Esta mirada internacional a la trata de personas y a la explotación sexual, a la cual se le dio atención a nivel mundial, estuvo impulsada por Estados Unidos, a través de informes que emitía en relación al tratamiento que se daba a esta grave violación a los derechos humanos dentro de los Estados, con un mayor énfasis en la sanción y judicialización del delito.

Por su parte, el Ecuador no ha estado exento de estos informes, por lo que en nuestro país este problema recibe la atención de la opinión pública e ingresa en la agenda pública nacional a partir de un informe del gobierno estadounidense sobre trata de personas en junio de 2004, donde se presenta a Ecuador como un lugar de origen, tránsito y destino de la trata de personas (Ruiz, 2008).

Este informe que fue el primero en esta materia contra el Ecuador, recibió múltiples negativas del gobierno de Lucio Gutiérrez con respecto a las conclusiones emitidas por el departamento de Estado de los Estados Unidos, a través de su canciller Patricio Zuquilanda, quién rechazó el incluir a Ecuador en el nivel 3 de la lista de países que no tomaban medidas para erradicar la trata y el tráfico de personas ([www.nacion.com](http://www.nacion.com), 2004).

No obstante, es importante considerar que a partir de esta presión externa, y amenaza incluso de sanción con respecto a la cooperación económica que el gobierno ecuatoriano de la época manifestaba no estar dispuesto a aceptar, fue determinante para que se empiece a asumir esta problemática dentro de la agenda política. Es así que es coincidente que el informe date de junio de 2004 y en agosto del mismo año se emita el Decreto Ejecutivo No. 1981, declarando como política prioritaria el combate de la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, la explotación sexual y laboral, especialmente en grupos de atención prioritaria, la pornografía infantil y corrupción de menores de edad.

Además, el mismo decreto crea la Comisión Interinstitucional encargada de la elaboración del Plan Nacional para combatir todos estos delitos.

En el año 2002 el Ecuador había ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente en mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, sin embargo, este instrumento entra en vigor el 25 de diciembre de 2003, y es publicado en el Registro Oficial ecuatoriano con N° 363, de junio 24 del 2004. En este mismo año la Dirección Nacional de la Policía Especializada en niños, niñas y adolescentes-DINAPEN, inicia sus operaciones con el Grupo Antitrata (GAT-DINAPEN) (Ministerio del Interior, 2004).

En este sentido, para el siguiente año, en junio de 2005 se publican las reformas en materia de trata de personas dentro del Código Penal ecuatoriano. El Congreso Nacional aprueba esta ley reformativa y tipifica los delitos sexuales y de trata de personas, explotación sexual, extracción y tráfico ilegal de órganos, entre otros.

En el esfuerzo por tomar medidas y acciones en torno a la trata de personas, el Ecuador tipifica como delito dentro de su legislación sustantiva nacional y adopta para esto la definición que establece el Protocolo de Palermo. Sin embargo, la tipificación de la trata de personas describe una serie de actividades y medios que concluyen en el fin último que es la explotación, pero amplía el tipo penal con estos elementos y torna compleja la judicialización de los casos y por ende la tutela efectiva de los derechos de las víctimas.

Es decir, en la práctica procesal penal, al Fiscal de la materia le correspondía acusar y probar las acciones que cometían los perpetradores dentro de la red o cadena que implica el delito, y ubicar los medios que usaron los tratantes para el efecto, entre estos: amenaza, violencia, engaño, o cualquier otra forma fraudulenta. Esto último crea para el acusador una dificultad para encuadrar la conducta punitiva dentro de esta extensa tipificación del delito, lo que generó un problema el momento de procesar a los responsables.

Esto a su vez, demuestra la poca experiencia que se tenía en el país en esta materia al momento de adoptar este delito dentro de la normativa nacional, con el fin de combatirlo sin el conocimiento de esta grave violación a los derechos humanos, sin una judicialización, investigación y estadística en estos casos. Es así, que este delito se ha dejado llevar por la presión externa, por la estigmatización y categorización que se ha generado a través de los

medios de comunicación e historias alarmantes que han hecho encasillar la realidad de la trata de personas a una práctica única que desconoce la complejidad y operatividad de este delito.

La trata de personas opera en gran parte con una diversidad de medios y prácticas en donde muchas veces la esclavitud, la violencia, la amenaza, no se presentan siempre como únicos medios para el fin deseado, lo que da a entender que existe una serie de métodos que se usan para arribar a la explotación, con la voluntad y reconocimiento de su actividad por las víctimas del delito en muchas circunstancias.

Es importante considerar que la tipificación del delito deja de lado también otros fines de la trata de personas como la adopción ilegal, la servidumbre, el matrimonio servil, además de obviar otros temas que servirán de sustento para la garantía de los derechos de las víctimas, como es la reparación integral que debe ofrecer el sistema penal el momento que determina la culpabilidad del acusado.

Del mismo modo, vale considerar que la trata de personas en esta legislación contiene una punibilidad muy baja a comparación de otros delitos, como es el tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lo que demuestra la poca importancia que se dio en un inicio a esta problemática aun cuando se comercializaba con seres humanos.

Ya para el año 2006, se emite el Decreto Ejecutivo 1823, el 12 de octubre de 2006, y se adopta el Plan Nacional contra la Trata de Personas en el Ecuador, después de un trabajo coordinado de varias instituciones y dentro de un esfuerzo por asumir esta política anti trata de manera adecuada, con planes, programas, acciones, que sirvan de sustento para todas las actividades que se iban desarrollando para el combate de este ilícito (OIM, 2015). El Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior, coordinó las acciones de este Plan hasta el 2009 (OIM Ecuador, 2015).

A pesar del esfuerzo por incluir dentro de las acciones de gobierno el combate contra la trata de personas a través de ejes de acción que cubran las necesidades de atención de las víctimas, el plan tiene sus serias deficiencias en torno a asumir este delito, ya que aborda temáticas diversas que hacen complejo su tratamiento específico, además de establecer una serie de acciones que no tuvieron una real aplicación, y terminaron resultando inefectivo para el abordaje de esta problemática. Así también, no se dispuso un

financiamiento que permitiera cubrir todas las actuaciones que guiaban el plan, lo que complicó aún más su ejercicio efectivo dentro de la política anti trata.

Hay que tener presente que a pesar de los ejes que proponía el plan, entre estos, prevención, investigación, sanción, protección, reparación y restitución de derechos, en la práctica no cumplió su objetivo, tomando en cuenta que la prevención no atacó en ningún momento las causas estructurales que fomentaban el delito de trata de personas.

Según el informe del año 2012 y 2013 de la Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior, la prevención se reducía a impartir talleres de capacitación, sensibilización y difusión en torno a la trata de personas en su mayoría a personal policial y de instituciones públicas. Sin embargo, no se consideró el medio o entorno del cual eran parte las víctimas, ni el contexto y situación que vivieron antes, durante y después del delito, que permita utilizar esta información de manera efectiva no sólo en talleres y publicidad sino en políticas públicas de diversa índole que sirvan para contrarrestar de manera real las causas que siguen persistiendo en la sociedad ecuatoriana como origen de esta grave violación a los derechos humanos.

Con respecto a las medidas de protección, es preciso mencionar que una de las más importantes, se refiere a la protección inminente que requieren las víctimas el momento que son rescatadas del crimen. Esto corresponde al acogimiento que debe otorgar de manera preferente el Estado en centros o casas de protección en vista de las características propias del delito, que imponen la necesidad de un resguardo, incluso aparte de sus familiares más cercanos que pueden tener relación con la red de trata de personas, por lo que un juez debe determinar su situación jurídica.

Lamentablemente, en el Ecuador existe actualmente solo una casa de acogimiento y protección para víctimas del delito de trata de adolescentes con fines sexuales, que actualmente es parte del Estado, y que no abastece la cantidad de víctimas que existen en el país, por lo que aun en la actualidad existe una gran deuda en materia de protección a las víctimas de trata de personas.

En referencia a la sanción, la realidad judicial en el Ecuador en el año 2012 muestra 5 sentencias condenatorias por este delito, en el año 2013 se consiguieron 8 sentencias condenatorias, en el año 2014 se obtuvo 12 sentencias condenatorias, y hasta el 31 de mayo

de 2015 se logró 1 sentencia condenatoria sobre trata de personas según la Fiscalía General del Estado (FGE, 2015).

Esto demuestra un escaso número de sentencias en esta materia en comparación con las denuncias presentadas por este delito, que asciende a 574 noticias del delito desde el año 2012 al 31 de mayo de 2015 según la Dirección de Gestión Procesal de la Fiscalía General del Estado. Estas sentencias condenatorias en menor medida compensarían la afectación de las personas que sufren las atrocidades del delito, sin tomar en cuenta, que no existe en el país una reparación y restitución de derechos que permita a las víctimas hacerlas volver al estado en el que se encontraban antes de las consecuencias del crimen, más aún, son muchas veces expuestas a ser consideradas como trabajadoras sexuales, y estigmatizadas dentro de su comunidad.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el año 2010, asumió la coordinación del Plan contra la Trata y otros delitos, y conformó el Comité de Actualización del Plan para iniciar el proceso de reformulación y enfocarlo exclusivamente en la problemática de la Trata de Personas, dada la complejidad y especialidad de este delito (Ministerio del Interior, 2012).

Es así que, consideradas las deficiencias del Plan, se realiza un esfuerzo por actualizarlo con diferentes actores políticos como la Secretaría del Migrante, la Defensoría del Pueblo, El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura, entre otros, que a pesar de los logros en esta materia, no se pudo oficializar por su falta de articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir, por lo que hasta el momento no se ha puesto en práctica (Lema, 2014).

En este sentido, como señala Lema, se puede percibir una política inconclusa en esta materia que a pesar de los discursos no se le ha dado la prioridad debida, con planes, normas y acciones que a pesar de sus primeros pasos en el tema distan mucho de una efectiva aplicación y voluntad política que los haga reales a las necesidades de esta población.

En septiembre del 2011, el Ministerio del Interior retoma nuevamente la rectoría sobre Trata de Personas a través de la Subsecretaría de Garantías Democráticas, mediante la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (UCTPTM, enero 2012), con el objetivo de coordinar las acciones desde los ejes de: a) prevención –

promoción de derechos, b) investigación – sanción, c) protección especial – reparación integral a las víctimas y d) coordinación interinstitucional nacional e internacional; incorporando los enfoques de derechos humanos, género, intergeneracionalidad, interculturalidad y territorialidad, y fortalecer el funcionamiento de la ya existente Comisión Interinstitucional para la implementación del Plan (Ministerio del Interior, 2012). En este año se crea de igual manera, la unidad anti-trata por parte de la Policía Nacional (op. cit).

La Comisión Interinstitucional encargada de la ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional aprobado, está conformada por instituciones del Estado, en función de los ejes del Plan (OIM, Ecuador, 2015).

Es preciso también tener en cuenta que en varias provincias del Ecuador se ha empezado a asumir una normativa municipal en torno a la trata de personas y a delitos conexos. Para fines de este capítulo, es pertinente señalar que existen Ordenanzas Municipales en el Distrito Metropolitano de Quito que tratan aspectos relacionados a esta problemática, como es la Ordenanza 271 emitida en el año 2008 sobre la promoción, protección, y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito. De igual forma, la Ordenanza 202 del año 2007 que regula el Sistema de Protección Integral a la niñez y adolescencia en el Distrito Metropolitano de Quito.

Sin embargo, la normativa municipal más importante en este tema en específico dentro de la ciudad de Quito, surgió en el año 2008, a través de la Ordenanza 246, que regula la protección integral de los niños y adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito.

Esta Ordenanza da cuenta de la importancia de los ejes que estableció el Plan Nacional contra la Trata de Personas, que las incorporó a nivel del Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, en la realidad no ha tenido mayor efectividad.

Esta normativa le otorgó al COMPINA serias responsabilidades en torno al tema, que no fueron asumidas en su totalidad, como el diagnóstico actualizado sobre la explotación sexual en la capital, que permita atacar los focos de la presencia de la trata de personas en Quito y evitar su expansión. Del mismo modo, nunca se ejecutó lo que señala el artículo 12 de esta Ordenanza sobre el acogimiento a víctimas con el establecimiento de

casas de acogida bajo la dirección del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, así como tampoco se hizo efectivo el artículo 20 sobre la restitución de derechos de la población víctima del delito.

La articulación de esta ordenanza con la Ley de Régimen Municipal también generó problemas, toda vez que el momento de la clausura definitiva de establecimientos en donde se presentaba este delito según el artículo 18 de la Ordenanza 246, no impedía según la mencionada ley establecer otro local comercial o de servicios, lo que hizo que los infractores una vez que su establecimiento era clausurado, optaban por abrir uno nuevo en otro sitio de la ciudad con otra denominación, y continuaba la explotación (FNJ,2013).

Según Lema (2014), esta ordenanza en referencia a su accionar, persiste en letra muerta, tomando en cuenta que muchas veces la presión mediática, política, hace que se impulsen estas normativas que son muy poco operativas.

De esta manera, es menester tomar en consideración como se ha ido entendiendo y respondiendo al delito de trata de personas en el Ecuador, hasta llegar al 2014, fecha en que se promulga el Código Orgánico Integral Penal. Esta ley presenta avances importantes, que tuvieron que ver con las propuestas que se presentaron desde la sociedad civil y organizaciones que han trabajado en este tema, el que fue adoptado en gran parte en el debate en la Asamblea Nacional y aprobado finalmente, el cual ha logrado ampliar de manera notable las finalidades de la trata de personas que no consideraba la legislación derogada.

De la misma forma, se puede observar una evolución en los pasos que se han dado para asumir esta problemática, con una normativa que ha recogido en parte la experiencia del trabajo en esta materia, básicamente en la tipificación más simple del delito, con el fin de encuadrar con mayor facilidad la conducta punible a los elementos probatorios que determinen la culpabilidad de los responsables.

En esta nueva legislación se han incrementado las penas, los agravantes en este delito, la obligación de reparación integral, y procedimiento penales que impidan revictimizar y exponer a las víctimas en las audiencias que determinen la culpabilidad de los responsables.

Es importante reconocer como la norma integral penal ha dado pasos importantes en esta materia. Sin embargo, hay que considerar que todo dependerá de la aplicación que

hagan los funcionarios del Estado de las herramientas que otorga la norma, que debe estar sustentada en una voluntad política clara y prioritaria que aplique la ley y la desarrolle con planes adecuados, programas especiales para el tema, presupuesto suficiente para hacer frente a esta problemática que se alimenta de los aspectos culturales y de género que redundan en nuestra sociedad.

### **1.3 La protección a las víctimas de trata de personas y la garantía de los derechos humanos.**

De acuerdo al recuento en torno al abordaje de este tema en el Ecuador, podemos ver el tinte que se ha dado a la trata de personas dentro de las normas y políticas gubernamentales, las cuales empezaron por adoptar una política que nunca había recibido la importancia ni la investigación debida, aun cuando se presumía la presencia que tenía en el país.

Para el año 2004 las estadísticas por parte del Estado ecuatoriano eran nulas alrededor de este delito, sin embargo, las organizaciones internacionales y no gubernamentales por su trabajo en el tema conocían la realidad en torno a esta grave violación a los derechos humanos. Es así como una presión externa y un informe internacional llega a impulsar la adopción de la política pública en torno a la trata de personas en el Ecuador, aun sin haber entendido bien esta compleja problemática ni haber considerado anteriormente las necesidades de las víctimas que padecían esta afectación.

Es así como podemos observar que la política anti trata desde sus orígenes en el país (2004) estuvo vinculada a la presión externa e incluso muchos la consideraron como una amenaza de parte del Departamento de Estado de Estados Unidos, que condicionaba el apoyo económico al Ecuador en caso de no adoptar medidas contra este delito ([www.state.gov](http://www.state.gov), 2014). De tal forma, que en la agenda del gobierno de turno no estaba como prioridad el asumir una postura real de respeto y garantía de los derechos humanos de las víctimas, ya que no lo había hecho de ninguna forma hasta ese momento.

A pesar de que en el 2004 el ejecutivo determina que el combate a la trata de personas y la explotación sexual serán política pública prioritaria, nunca se la asumió en este sentido, ya que la política no contaba con presupuesto, ni existían líneas claras de trabajo, sin un enfoque en derechos humanos, y lo que se impulsaba no tenía un sustento y un apoyo real que permitiera romper las causas que la fomentaban en la sociedad ecuatoriana. La tipificación del delito con las reformas del Código Penal de 2005, precisan

un criterio únicamente sancionador que no se conjuga con mecanismos que prevengan el delito, y menos aún considere a las víctimas ni a sus derechos.

Es así como se fue haciendo evidente que el principal objetivo de estas reformas, fue la sanción penal a los infractores, mientras se dejaba en segundo plano la protección para las víctimas que eran rescatadas y que muchas veces terminaban revictimizadas por la violencia institucional. Un ejemplo de esto, es el uso de las víctimas como medio para la judicialización del caso, no como lo que es, un fin en sí mismo que requiere reparación y restitución de sus derechos vulnerados.

En este sentido, se puede observar que la protección para las víctimas que ingresaban al Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía, tenía como requisito el estar dentro de un proceso penal, según el Reglamento de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, lo que vulnera su derecho a la integridad, seguridad personal, a ejercer sus derechos sin condiciones que impidan su goce efectivo.

En este sentido, las primeras normas en materia de trata de personas estuvieron enfocadas a la sanción del delito más que a la protección a las víctimas. Sin embargo, a través de los Planes Nacionales se dio una actividad interdisciplinaria e interinstitucional que permitió abordar más ampliamente el tema, aunque la inoperatividad y falta de ejecución de las políticas planteadas por varios factores, tornaron en un desmedro al final para las víctimas del delito, quienes son las que padecen las consecuencias de una política ineficaz.

Es necesario tener presente que esta postura enfocada en la sanción y el delito no solo se puede observar en la normativa nacional, sino a nivel internacional, una vez que el Ecuador ha adoptado en el marco de Naciones Unidas, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. Este protocolo no es un instrumento de derechos humanos que es parte de la Convención contra el Crimen Organizado, que está bajo la jurisdicción de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Esto da cuenta de lo que se pretende atacar en sí es la delincuencia transnacional y contrarrestar el delito y la droga más que la garantía de los derechos de las víctimas como su fin último.

## **1.4 Conclusiones**

La legislación y las políticas anti trata en el Ecuador se adoptaron en un inicio como una respuesta a la comunidad internacional para mostrar los avances que ha tenido en esta materia luego de que el Ecuador apareciera en una “lista negra” de países que no toman medidas para combatir el delito de trata de personas.

En esta medida, las políticas se adoptaron bajo presión y con el fin de no guardar una mala imagen en el extranjero y evitar alguna represalia. Sin embargo, después estas políticas y acciones en torno a la trata de personas fueron tomando fuerza y dando sus primeros pasos con normas y planes que iniciaron con muchas deficiencias pero dieron experiencias positivas en torno al abordaje de esta temática.

Lamentablemente, persistió prevaleciendo el criterio punitivo y sancionador de las medidas adoptadas más allá de ser considerado como una grave violación a los derechos humanos y como tal de una atención integral en la medida de la afectación causada.

En este sentido, a pesar de haber transcurrido más de diez años continúa siendo un reto para la institucionalidad pública esta grave violación a los derechos humanos, y por lo tanto, persiste la deuda que tiene el Estado ecuatoriano en la atención adecuada e integral a las víctimas del delito, así como, da cuenta que aún no estamos preparados para abordar esta temática, a pesar de los avances que se han logrado en esta materia.

Es preciso una política pública que dé prioridad y promueva este tema considerando la voz de las víctimas del delito, como seres humanos que pueden expresarse, tomar decisiones y guiar su proceso de recuperación, no como seres débiles que requieren una protección impuesta por el Estado o las organizaciones de la sociedad civil, sino como personas que son parte de una estructura de desigualdades y violencia que si no se asume correctamente puede impulsar a que más personas sean afectadas por este execrable crimen.

Para esto es necesario abordar el tema desde la mirada de los derechos humanos como primer plano, ya que incluso internacionalmente se ha dado diversos enfoques al tema que han puesto muchas veces como prioridad aspectos securitistas y sancionadores, que no contribuyen a otorgar una política amplia en respeto y garantía de derechos.

**CAPÍTULO II**  
**LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS**  
**CON FINES SEXUALES DESDE LA TEORÍA Y LOS INSTRUMENTOS**  
**REGIONALES, INTERNACIONALES Y ESTÁNDARES DE DERECHOS**  
**HUMANOS.**

**2.1. Estándares esenciales para un tratamiento adecuado a las víctimas del delito de trata de personas con fines sexuales.**

En materia de derechos humanos y asumiendo a la trata de personas como una violación grave a las normas internacionales de los derechos humanos, las víctimas de estas graves violaciones cuentan con instrumentos internacionales y mínimos estándares de protección, tratamiento y respeto de sus derechos, que han surgido como necesidad de las víctimas de un pronunciamiento de la comunidad internacional por un reconocimiento de sus derechos dentro del Estado. Es así, que surgen en el 2005 **Los Principios y directrices básicos de la ONU sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.**

Para tener claro, los principios, a decir de Ramiro Ávila (2012), son normas ambiguas porque requieren ser interpretadas y recreadas, no dan soluciones determinantes sino que dan parámetros de comprensión. Son generales porque rigen para todas las personas o colectivos, públicos o privados. Finalmente, es norma abstracta porque puede iluminar o servir como parámetro de interpretación para cualquier norma jurídica y para cualquier situación fáctica, carece de concreción.

En este sentido, se establecen principios para guiar a los Estados de manera general a un tratamiento adecuado a las víctimas de violaciones manifiestas de derechos humanos ante la gravedad de la afectación causada, que asuman estas directrices, e impulsen a adecuar la interpretación y emisión de normas jurídicas dentro del Estado.

Dentro de los principios más importantes de este instrumento internacional, se encuentran: Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones; Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional; Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación

de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, como se describe más adelante, con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación.

El principio VI habla sobre el tratamiento de las víctimas, quienes deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos. Además, que deben adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. Impulsa también, que el Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especial para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.

En cuanto a la reparación, el Principio IX habla sobre la reparación de los daños sufridos y establece entre estos los siguientes:

*La restitución*, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. *La indemnización* ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario. *La rehabilitación* ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. *La satisfacción* ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas de satisfacción de carácter inmaterial que se desarrollan en estas directrices. *Las garantías de no repetición* han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas que establecen estas directrices, que también contribuirán a la prevención (Principios ONU, 2005).

Otro instrumento internacional que aborda el derecho de las víctimas es la **Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder**, emitido en el marco de la Resolución 40/34 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Este instrumento hace referencia dentro de su cuarto y séptimo principio, al acceso a la justicia y trato justo de las víctimas. En este sentido menciona que las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los

mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional. Así como también, manifiesta que se establecerán y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles. De la misma forma, prescribe que se informará a las víctimas de sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos, y se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas.

Con respecto al resarcimiento, el principio 8 habla sobre la obligación de los delincuentes o los terceros responsables de su conducta del resarcimiento equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos. En concordancia con el principio 9, que señala que los gobiernos revisarán sus prácticas, reglamentaciones y leyes de modo que se considere el resarcimiento como una sentencia posible de los casos penales, además de otras sanciones penales.

En referencia a la indemnización el principio 12 establece que cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes, los Estados procurarán indemnizar financieramente.

Al respecto de la asistencia, el principio 14 señala que las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.

## **2.2 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos para la protección a las víctimas.**

Entre los instrumentos internacionales de derechos humanos más importantes reconocidos por el Ecuador y de obligatoria aplicación, que abordan dentro de sus disposiciones normas que son aplicables para la situación en la que se encuentran las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos como es la trata de personas, tenemos:

## **La Declaración Universal de los Derechos Humanos**

Para contextualizar este instrumento internacional es necesario considerar que el siglo XX estuvo plasmado de conflictos, entre estos, la primera y segunda Guerra Mundial, que tuvieron como consecuencias las peores formas de torturas y tratos degradantes para el ser humano. Concluida la Segunda Guerra Mundial se creó la Organización de Naciones Unidas y con la mayoría de países del mundo acordaron en establecer treinta derechos que protegían la dignidad y la libertad, que será el inicio de una Carta Internacional de Derechos Humanos que establecería una serie mucho mayor de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Entre los principales derechos que reconocieron las garantías básicas de la protección de un debido proceso, está el artículo 8, que estableció que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

## **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue fuente de creación positiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y al ser meramente declarativa, contó con Pactos y Protocolos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que lo tornó de cumplimiento obligatorio para los países que lo ratificaron. Estas normas se caracterizan por imponer al Estado el deber de abstenerse de intervenir en el pleno ejercicio y goce de estos derechos.

Estos derechos que reconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, llamados también de libertad, y encargados de proteger a las libertades individuales en general, reconoce en su artículo 2 numeral 3 literal a) el garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

En concordancia estos instrumentos de derechos humanos, considerados como ley consuetudinaria internacional, son coincidentes al dar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos la posibilidad de un medio efectivo para que el Estado responda ante

las afectaciones a sus derechos, es decir, que les otorgue una garantía que ampare su situación en contra del vulnerador de derechos cualquiera que sea la calidad que ostente.

### **Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes**

En 1984 se aprobó el instrumento específico para abordar el fenómeno de la tortura y otros tipos de maltrato, que van mucho más allá del Pacto precedente, y traza un plan jurídico encaminado a prevenir y castigar estas prácticas, sin justificación de ningún tipo para cometer un acto de tortura (ONU, 2012). Así también aborda un asunto importante para las víctimas, que establece dentro de su artículo 14, para que todo Estado Parte vele por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. Señala incluso, que en caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

### **Convención sobre los derechos del niño**

La Convención surge con los movimientos a favor de los derechos de los niños, que propugnaban en el siglo XIX las consideraciones particulares y especiales de este grupo humano en una Convención, que tuvo como antecedentes otros instrumentos internacionales como la Declaración de Ginebra sobre los derechos de los niños de 1924 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Humanium, 2014).

La Convención reconoce derechos esenciales de los niños, considerados como personas menores de 18 años, como son la vida, la identidad, la nacionalidad, las relaciones familiares, el libre desarrollo de su personalidad, las medidas de protección contra todo tipo de perjuicio, abuso, explotación, entre otros. Sin embargo, es interesante para fines del estudio de la trata de personas, lo que establece su artículo 39, sobre la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Así también considera que esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

## **Estatuto de la Corte Penal Internacional**

La judicialización de los delitos más graves de lesa humanidad, genocidio, tortura, desaparición forzada, crímenes de agresión, de guerra, de trascendencia internacional, como las más graves violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario, han sido el fundamento de este Estatuto, con la competencia de investigar y sancionar delitos y castigar responsables, tomando por primera vez en consideración la responsabilidad individual en la violación de los derechos humanos y tornando como imprescriptibles estos delitos bajo la competencia de la presente Corte.

Entre sus principales normas podemos considerar las siguientes:

Por primera vez se tipifica en sus artículos 7 y 8 estas categorías de delitos sexuales tales como: violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, esterilización forzada y abusos sexuales.

Dentro de su artículo 68 numeral 1 señala que la Corte adoptará las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos, en especial en el curso de la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes . Con este fin, la Corte tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos la edad, el género, y la salud, así como la índole del crimen, en particular cuando éste entrañe violencia sexual o por razones de género, o violencia contra niños.

Es de suma importancia lo que señala el numeral 2 sobre la excepción al principio del carácter público de las audiencias, cuando es el caso de una víctima de violencia sexual o de un menor de edad que sea víctima o testigo. Ante lo cual las Salas de la Corte podrán, a fin de proteger a las víctimas y los testigos o a un acusado, decretar que una parte del juicio se celebre a puerta cerrada o permitir la presentación de pruebas por medios electrónicos u otros medios especiales.

El numeral 3 aborda la importancia de que se tengan en cuenta las opiniones y observaciones de las víctimas en las fases del juicio si se vieren afectados sus intereses personales y de una manera que no redunde en detrimento de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial.

Sobre la reparación a las víctimas también aborda este instrumento internacional y determina en su artículo 75 que la Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. El numeral 2 del mismo artículo prescribe que la Corte podrá dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación.

### **Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**

La Declaración constituye un avance significativo en el reconocimiento de la violencia y la desigualdad hacia la mujer. Define los tipos de violencia a los que pueden estar expuestas dentro de la sociedad, y que se deben tomar en cuenta para que no se afecten los derechos humanos más básicos como la integridad, la dignidad, la seguridad y la libertad.

Es así, que dentro de su artículo 4 literal d) señala la importancia de establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; por lo que, debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; Además prescribe que, los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos.

### **2.3 Instrumentos Regionales.**

Los instrumentos regionales que se han establecido en América para reconocer derechos y en específico que otorgan derechos que amparan a las víctimas de delitos en general y que pueden adoptarse en la temática de la trata de personas son los siguientes:

#### **Convención Americana de Derechos Humanos**

El desarrollo de los instrumentos de derechos humanos alcanzó niveles no sólo internacionales, sino también regionales, y a partir de estos, se crea la Convención como la

base del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y como medio de protección a derechos y libertades.

Dicho instrumento creó dos órganos encargados del cumplimiento de la Convención, como son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales establecen procedimientos para procesar a Estados signatarios de este instrumento que han reconocido la competencia de la Comisión y la Corte cuando violen la Convención.

Con respecto a los derechos de las víctimas la Convención dentro de su artículo 25 numeral 1 les otorga a toda persona el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales; por lo que en su numeral 2 señala que los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

### **Convención Belem do Pará**

La Convención constituye un marco legal regional avanzado respecto a una vida libre de violencia. Cuenta con el derecho a la vida libre de toda forma de discriminación, libre de violencia, y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

El derecho a ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, con total protección de los instrumentos de derechos humanos, como lo vemos a continuación dentro de sus primeros artículos:

En su artículo 4 prescribe que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos

comprenden, el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;

De igual forma, el artículo 7 condena todas las formas de violencia contra la mujer y conviene en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; además de establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

### **Guías de Santiago sobre la protección de víctimas y testigos**

La Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), reunida en Lima el 1 y 2 de Diciembre de 2005, acordó a través de su Comisión Técnica el diseño de un Plan de Trabajo para el período 2006 a 2010, en el que se definió como tema propuesto para el año 2007 “La protección de víctimas y testigos”(Guías de Santiago, 2008).

El resultado de las comisiones que finalizaron su trabajo en una reunión celebrada del 16 al 18 de Junio de 2008 en Santiago de Chile, se presenta en dos formatos y capítulos diferentes pero con un mismo objetivo, cual es la adopción por la Asociación de un compromiso interno y público respecto a las orientaciones que deben perfilar la actuación tuitiva de los Fiscales Iberoamericanos respecto a ambos sujetos o actores del proceso, indudablemente merecedores de protección (Guías de Santiago, 2008).

Estos documentos tienen notable importancia al dar a los Ministerios Públicos iberoamericanos la facultad de agotar esfuerzos para dotar de mayor protección a los derechos de las víctimas y testigos. De esta forma, las Guías de Santiago impulsan a las instituciones encargadas de esta competencia el adecuar su organización interna y sus actividades para cumplir este objetivo. Es así, que el contenido que estos dos documentos presentan recomendaciones muy concretas dirigidas esencialmente a los Fiscales Generales, para que promuevan dentro de las instituciones que dirigen las condiciones para que la protección merecida por las víctimas y los testigos pueda ser prestada en la forma indicada (Guías de Santiago).

Es importante este instrumento iberoamericano ya que reconoce en consenso que las víctimas no son homogéneas, es así que divide en dos capítulos, uno referente a las víctimas en su diversidad y otro a los testigos. De esta forma, pretende fortalecer la gestión de las Fiscalías en América ante estos dos grupos. Las guías trabajan el concepto de víctima, y las diferencian entre directas e indirectas.

Constituyen también guías de atención a las víctimas en diferentes procesos, planteando una atención integral y con enfoque diferencial, que empodere a las víctimas. A su vez, trata sobre la información adecuada que debe otorgar el Estado a las víctimas, la seguridad de las víctimas, la formación de operadores en materia de protección a víctimas, el rol de la víctima en el proceso, la reparación y compensación, y hace una especial referencia a niños y adolescentes como víctimas, víctimas de violencia familiar o doméstica, víctimas extranjeras, víctimas indígenas, víctimas de terrorismo, entre otras.

Este instrumento hace una especial referencia a las víctimas de trata de personas en donde señala que:

El Ministerio Público debe asumir la presencia de estas víctimas en el proceso valorando tanto su escasa predisposición a la colaboración como la fugacidad de su disponibilidad, por lo que debe articular oportunos mecanismos de prueba preconstituida con plenas garantías para todas las partes a fin de que la persecución penal de la conducta sea eficaz, la víctima no sea sometida a procesos de revictimización y la propia dilación y reiteración de actuaciones suponga tanto un riesgo para su seguridad como un riesgo de ineficacia para el propio proceso. Es decisiva tanto la colaboración externa que se puede obtener de toda una estructura de organizaciones no gubernamentales como la institucional de entidades como la Organización Internacional de Migraciones (Guías de Santiago, 2008).

### **Cien Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad**

La Cumbre Judicial Iberoamericana, dentro del marco de los trabajos de su XIV edición, consideró necesaria la elaboración de unas Reglas Básicas relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad (Reglas de Brasilia, 2008). De esta manera, se desarrollan los principios recogidos en la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “Una justicia que protege a los más débiles” (apartados 23 a 34) (Reglas de Brasilia, 2008).

Este instrumento adopta objetivos para una adecuada acción judicial, con la finalidad de promover el acceso a la justicia, con una perspectiva de derechos humanos, vulnerabilidad y discriminación. Se garantiza el acceso a la justicia en diversidad, garantizando el contenido de los derechos. Se basa en un enfoque diferencial en el acceso a la justicia con Fiscalías especializadas e intervención interdisciplinaria con soluciones diferenciales.

Entre estas reglas se considera a las personas en condición de vulnerabilidad como:

Aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal. Destacan a estos efectos, entre otras víctimas, las personas menores de edad, las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar, las víctimas de delitos sexuales, los adultos mayores, así como los familiares de víctimas de muerte violenta (Reglas de Brasilia, 2008).

En este instrumento se señalan disposiciones específicas relativas a la víctima, en referencia a la información sobre los elementos del proceso jurisdiccional, entre estos, las posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido, el lugar y modo en que pueden presentar una denuncia o escrito en el que ejercite una acción, el curso dado a su denuncia o escrito, las fases relevantes del desarrollo del proceso, las resoluciones que dicte el órgano judicial. Así como, garantizar la protección física y psicológica de las víctimas sobre todo las que posean mayor riesgo, en especial de violencia, sobretodo durante el proceso judicial y después del mismo.

## **2.4 Instrumento internacional específico sobre Trata de Personas.**

### **Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas en especial de mujeres y niños**

El Protocolo ha sido influenciado por una serie de instrumentos internacionales en esta materia, y consta de un preámbulo y 20 artículos organizados en disposiciones generales, protección a víctimas de trata de personas, medidas de prevención, cooperación y disposiciones finales.

Los Estados Partes en este Protocolo tienen la obligación internacional de adecuar su legislación interna mediante todas las medidas necesarias, sean estas administrativas, legislativas o judiciales, que permitan prevenir, atacar causas, educar, sancionar, atender estos temas y dar oportunidades a las víctimas para retomar un proyecto de vida, con una cooperación internacional y un enfoque de género, precautelando siempre el interés superior del niño.

El Protocolo de Palermo dentro de su artículo 6 nos remite a la asistencia y protección a las víctimas de trata de personas de manera diferenciada y de acuerdo a su edad, sexo y necesidades especiales. Empieza el capítulo de protección haciendo alusión a la privacidad y la identidad de las víctimas como obligación fundamental que el Estado debe proteger. Así también, el derecho a su seguridad e información sobre procedimientos judiciales y administrativos en los que estén inmersas, además del derecho a la defensa y ser escuchadas en las etapas procesales pertinentes.

Dentro del mismo articulado, en su numeral 3 expresa:

Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de: a) Alojamiento adecuado; b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender; c) Asistencia médica, psicológica y material; y d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.

6. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos (Protocolo de Palermo, 1994).

## **2.5 Propuestas teóricas y prácticas en torno a la atención las víctimas.**

En la práctica, la atención y el tratamiento que opera en relación a las víctimas de trata de personas se configura a través del Estado y las limitadas organizaciones no gubernamentales y civiles que trabajan este tema en la ciudad de Quito, siendo la actividad pública la obligada en primera instancia a la protección en las graves violaciones a los derechos humanos, y en este sentido la encargada de brindar un proceso adecuado en respeto, protección y promoción de los derechos de las víctimas.

Es menester considerar las dinámicas dentro de este delito, que tienen como principal característica el manifestarse desde la movilidad de las víctimas y su traslado, tanto dentro de las fronteras de un país como fuera de ellas (trata interna e internacional), lo que servirá para extraerles de su lugar de origen y aprovechar esta desprotección para finalmente ejercer la explotación sobre su integridad, entendida ésta como, “toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo” (COIP, 20014). Es así, que el desplazamiento tanto interno como externo es determinante en su objetivo principal.

Cabe recalcar que los niños, niñas, adolescentes o las personas adultas, en igual medida pueden estar expuestos a ser víctimas de este delito, es así que para analizar esto hay que considerar el principal congreso que trató a la víctima, que se manifestó en el seno de la ONU, el VI Congreso de Caracas (Venezuela) celebrado en 1980 y el VII Congreso, que se llevó a cabo en Milán (Italia) celebrado en 1985. En estos dos congresos se determinó que la víctima era la persona que había sufrido una pérdida daño o lesión, sea en su persona propiamente dicha, su propiedad o sus derechos humanos, como resultado de una conducta (UMO, 2006).

Asimismo, en el Congreso de Milán se definió a la víctima de delitos como aquella persona que individual o colectivamente haya sufrido algún daño, incluyendo lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal de su Estado (Congreso de Milan, 1985).

De manera más actual nos hablan en el 2005 los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, los cuales dentro de su principio V señala que se entenderá por víctima a

Toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término

“víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización (Principios ONU, 2005).

Dentro de la legislación ecuatoriana tenemos el Reglamento del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos que define a la víctima en su artículo 6 y recoge las mismas características de la norma precedente. Sin embargo, hace un especial énfasis y considera sujetos de atención prioritaria además de los establecidos en la Constitución de la República a las personas en situación de movilidad humana, como: víctimas de trata, tráfico ilícito de migrantes, refugio, retorno migratorio, desplazamiento interno; así como a las víctimas de violencia doméstica o sexual, maltrato infantil, delitos de odio (RSPAVT, 2014).

Como se puede observar en la definición de “víctima” desde sus inicios hasta épocas actuales se ha mantenido la característica del daño tanto físico como mental, sin pronunciarse sobre el ámbito sexual en estas normas. No obstante, se ve la progresividad al ampliar la definición al considerar como víctima no solo al que sufre el daño directamente, sino también a la familia inmediata, o a las personas a cargo de la víctima directa, que es razonable en la medida en que el sufrimiento y afectación estará siempre vinculado al círculo más cercano del afectado principal.

Lamentablemente la norma es ambigua, porque no se establece hasta qué grado de consanguinidad comprenderá la familia inmediata, por lo que más preciso es referirse a las personas a cargo de la víctima, que denota un grado de dependencia y por ende un vínculo más íntimo. Sin embargo, en el marco de la trata de personas, es necesario tener presente que suele ser común la cercanía del vínculo para la perpetración de una de las acciones que comprende esta grave violación de derechos, por lo que la investigación y la comprensión del delito es preciso para una determinación clara de la calidad de víctima.

En muchas legislaciones se ha considerado a la trata de personas desde la teoría del delito, al considerarla dentro de esta categoría delictiva, que ha sido reconocida a nivel nacional e internacional, y que jurídicamente se le conecta a la víctima con la figura del perjudicado, lo que denota una postura meramente sancionadora del delito, y una visión pasiva y débil de la víctima, en donde no se considera a la trata de personas como una grave

violación de los derechos humanos que realice un enfoque principal en la víctima y en sus derechos.

Como indica Elias Neuman, la victimología da cuenta de una crítica esencial a la ciencia del derecho penal: que limita demasiado el concepto de víctima, al considerar que es tan sólo aquél sujeto pasivo del hecho delictivo, y nada más; dejando de lado todas aquellos agravios a la integridad de la persona que se llevan a cabo no sólo en los casos contemplados en la norma penal. ¿Qué sucede, por ejemplo, con las personas que padecen de las consecuencias perniciosas de estructuras sociales, económicas, políticas palmariamente injustas u opresivas? (Neuman, 1984 citado por Lovatón, 2004).

Es así que el ejercicio del derecho penal ha dado prioridad a considerar solo al criminal y su sanción, y la víctima se ha tornado simplemente en un uso esencial del sistema penal para la acusación que promueve el Estado. En consecuencia, no se ha dado la importancia que holísticamente requiere la víctima y que se necesita para examinar los procesos que la han llevado a ser parte del delito, y que este se produzca en las estructuras sociales donde no llega eficazmente el Estado.

De esta forma, hay que considerar a la víctima del delito de trata de personas con sus diversos fines en consideración a la particularidad de su afectación y la consecuente vulneración a sus derechos humanos, los cuales deben ser respetados y promovidos por el Estado. Es así que, el tratamiento que se debe otorgar en lo mínimo debería contener los estándares básicos que señalan los principios y las normas internacionales en esta materia que se han basado en la teoría general que tutela a las víctimas, a su dignidad y a la aplicación más favorable a sus derechos.

En este sentido hay que reconocer la tutela efectiva de los derechos de las víctimas que es esencial durante todo el proceso de atención y tratamiento que reciben desde la institucionalidad pública, como principal obligada, tomando en cuenta su protección, acogimiento, derivación, coordinación institucional, reinserción social y reparación de derechos.

En un inicio es preciso hablar de la prevención como medida que debe atravesar todo el proceso de atención y tratamiento de las víctimas, es así que, Catalano y Dooley (1982) proponen dos tipos de prevención: Proactiva y Reactiva. La primera se orienta a estrategias de acción que intentan prevenir la ocurrencia de factores de riesgo; la segunda

tiene como objetivo la preparación del sujeto para reaccionar de forma efectiva ante una situación de peligro.

En este sentido, la prevención debe actuar en diversas medidas y niveles de asistencia dentro del proceso de trabajo con las víctimas. De esta manera, la protección que se propone no puede ser pasiva, es decir, que se limite a evitar que ocurra algún daño, sino que enseñe a la víctima a ubicar el riesgo y protegerse contra el mismo, que es parte del proceso de empoderamiento de sus derechos.

Este proceso de empoderamiento hace relación al reconocimiento de derechos, goce y ejercicio, que debe ser parte primordial de las acciones que se impartan dentro del acogimiento del que serán parte las víctimas como medida de protección ante su situación. Más aún, la prevención debe ser parte de la cooperación interinstitucional, con las herramientas que cada institución posea para la especificidad en el combate de su expansión.

Asimismo, no habrá reinserción social ni reparación de derechos sin un trabajo que prevenga que las víctimas caigan nuevamente en la red de trata de personas, y evite la proliferación del delito como consecuencia del proceso de atención. De esta forma, se vuelve entonces necesaria la prevención activa en todas las instancias del proceso.

Lofauist (1983) argumenta que la prevención es un proceso activo y asertivo de crear condiciones o atributos personales que promueven el bienestar de las personas. La prevención da cuenta de una serie de mecanismos que eviten las afectaciones de derechos y generen un ambiente de confianza en la víctima para retomar su proyecto de vida con la convicción de que no se reproducirán los hechos ocurridos.

Con respecto a la protección el Protocolo de Palermo, en su artículo 6 establece obligaciones estatales específicas respecto a la protección de las víctimas de Trata, entre las que se encuentran: aplicar medidas para prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas; tener en cuenta, para la aplicación de las medidas, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas; proveer la seguridad física a las víctimas mientras se encuentren en su territorio; prever mediante su ordenamiento jurídico la posibilidad de que las víctimas obtengan indemnización por daños.

Es así que uno de los principales deberes del Estado es la protección de la integridad, y una de las formas de protegerla es a través de los sistemas penales, que no van

a lograr su cometido, sin obtener una protección integral. Ésta consistirá en utilizar un conjunto de políticas a cargo del Estado para las víctimas, que no se limiten a la protección y atención mientras dure el proceso, sino también a la reinserción a la sociedad, a través de modelos de intervención interdisciplinarios y fundamentados en la cooperación institucional de diversos organismos responsables (Espinoza, 2007).

Para el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos del Ecuador según el artículo 6 de su Reglamento, se concibe como protección especial a lo que procurará garantizar el Sistema, en la fase pre procesal y las etapas procesales, la protección de la integridad física de las víctimas, testigos u otros participantes en el proceso penal, sobre todo a favor de aquellas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (RSPVT, 2014).

La protección implica una serie de actividades que debe realizar el Estado para cumplir con sus obligaciones alrededor del delito, y se refiere a la garantía de salvaguardia integral que debe ofrecerse a las víctimas y a sus familias, independientemente de su colaboración en los procesos legales (Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2013-2015, 2013: 33).

En este sentido, la protección según la Real Academia de la Lengua Española se la define como la acción de amparar, favorecer o defender, y una vez al analizar su connotación amplia puede ser a través de diversos medios como los físicos y también a través de la protección que otorga la ley. No obstante, esta protección no solo implica el amparar o defender contra posibles daños o afectaciones que se presenten, sino generar las condiciones o prevenciones que favorezcan a que el individuo ejerza sus derechos en buenas condiciones.

De esta manera, el pro: a favor del sujeto, de donde proviene etimológicamente la palabra, hace principal referencia al sujeto protegido como fin de esta acción, que al asociarlo a lo público y a la principal función del Estado frente a sus ciudadanos, implica una obligación integral que debe asegurar su ejecución de forma activa y pasiva.

Parte de la protección es el acogimiento, que según el artículo 232 del Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano señala como “una medida transitoria de protección dispuesta por la autoridad judicial, en los casos en que no sea posible el acogimiento familiar, para aquellos niños, niñas o adolescentes que se encuentren privados de su medio

familiar. Esta medida es el último recurso y se cumplirá únicamente en aquellas entidades de atención debidamente autorizadas” (CNA, 2003).

En relación a la coordinación y cooperación, Barnard citado por Chiavenato (1990) propuso la teoría de cooperación de las organizaciones, planteando que las personas no actúan aisladamente, sino a través de interacciones con otras personas, para poder alcanzar sus objetivos de la mejor manera. Gracias a las diferencias, cada organización tiene sus propias características, sus capacidades y sus limitaciones. Para poder superar sus limitaciones y ampliar sus capacidades, las personas necesitan cooperar entre sí para alcanzar en mejor forma sus objetivos.

La coordinación y cooperación, comprende una serie de acciones, estrategias y mecanismos que aseguren la participación articulada de las diferentes instituciones públicas y privadas que intervienen en el trabajo contra la trata de personas. Estos permitirán el intercambio de información, la planificación, sostenibilidad de resultados y mejor utilización de recursos (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 55).

Es así que, la coordinación y la cooperación implica objetivos comunes, buenas relaciones, organización, esfuerzo y trabajo conjunto, además de comprometer las mejores capacidades de cada organización o institución para un resultado efectivo, más aún cuando en este delito la contraparte que se enfrenta también se constituye en redes.

En referencia a la reparación la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido un estándar de lo que se debe considerar como reparación de derechos, sin embargo, esta reparación-restitución de derechos para diversas organizaciones se podría referir a la posibilidad que debe dar a los individuos y a la colectividad para que accedan a un recurso eficaz con el objeto de aliviar el sufrimiento de las víctimas (OIM, 2013).

Esto comprende una serie de actividades a emprender con el afán de generar una situación en la que la víctima pueda tener la oportunidad de asemejar su situación de vida al momento anterior a la violación de sus derechos, o al menos a establecer todas las condiciones para acercarse a ello. De esta manera, la restitución de sus derechos y “la asistencia a las víctimas deberá asegurar el restablecimiento y ejercicio de los derechos de las mismas por medio de la implementación de estrategias integrales que involucren varias

áreas: la médica, psicológica, social, jurídica, educativa y de generación de ingresos” (Lerner y Bonatto, 2009:134).

Para Hamber, la reparación en contextos de derechos humanos son todas aquellas medidas y acciones tendientes a aliviar el dolor y la pérdida de los familiares y las víctimas de los crímenes perpetrados. Las reparaciones pueden tomar forma de actos de resarcimiento y conmemoración públicos, disculpas públicas, indemnizaciones económicas, medidas de rehabilitación física y psicológica, entre otras (Hamber, 2006 citado en Donoso, 2013).

La reinserción por su parte, como su nombre mismo lo indica, es volver a insertarse en el grupo al que pertenece, esto es, como ser humano con derechos, deberes y obligaciones. La reinserción “remite al acto de insertar nuevamente a una persona al orden social legal en que los ciudadanos de cierta comunidad se relacionan y del cual esta persona se encontraba marginada” (Villagra, 2008:3). Esto parte del pretender vincular al ser humano nuevamente a su organización social con posibilidades de un trabajo, con educación, salud, seguridad social, vivienda y el ejercicio de todos sus derechos que le otorguen una vida digna.

Todo este proceso tiene que ver con la atención integral que debe dar el Estado a las víctimas, el cual según Carlos Martín Beristain tiene que tener un enfoque de derechos humanos con un aspecto clave de dignidad. Es así, que considera que la atención debe plantear una perspectiva psicosocial, primero porque hablamos de hechos que tienen una causa social y que han violado los derechos de las víctimas y familiares, pero también porque se trata de retomar el ejercicio de sus derechos como parte de la atención y el apoyo emocional (Beristan, 2012).

Estas actividades deben dar eficaz aplicación del principio de debida diligencia por parte de los Estados, con el fin de que las víctimas accedan a obtener justicia oportuna, ágil e integra con respecto al grado de afectación producto del delito.

Es necesario vincular estos criterios interrelacionados con la realidad que opera en las circunstancias que rodean a las víctimas del delito en la ciudad de Quito, y con las características propias de su presencia derivada del crimen, en donde la violencia aparece ligada a sus prácticas no solo presentes desde la actividad ilegal sino también por parte de la institucionalidad pública. Es así, que podemos observar cuando al “poner en

conocimiento de las autoridades la agresión, son muchas las mujeres que se sienten nuevamente violentadas al toparse con actitudes de indiferencia, discriminación e inoperancia de las instituciones que en teoría tienen la responsabilidad de prevenir y/o intervenir ante casos de violencia machista de cualquier índole” (Herrera, 2013: 11).

Estas formas de violencia, incluso la perpetrada por el Estado da cuenta de la separación entre lo humanitario y lo político como la fase extrema de la escisión entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano (Agamben, 2006).

La victimología crítica, propone que: existen victimizaciones sociales supraindividuales, institucionales u opresivo-estructurales (fruto de la estructura social) (Lovatón, 2008).

En este sentido, es trascendental considerar que cuando hablamos de trata de personas hablamos de un delito multicausal y multidimensional, que debe entenderse dentro de su real complejidad. Es un delito que atenta contra la dignidad humana en esencia, y que debe ser tratado desde diversos enfoques, apegado a los derechos de las víctimas y con una participación activa y responsable del Estado.

## **CAPÍTULO III**

### **ANÁLISIS ACTUAL DEL PROCESO DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN QUITO.**

#### **3.1. Metodología**

El trabajo de investigación se enfocó en la situación de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, desde el momento en el cual son parte de la protección del Estado. Es así que, las víctimas del delito son importantes sujetos de análisis desde los actores que trabajan directamente con esta problemática en cuanto al cumplimiento, respeto y observancia de sus derechos.

De este modo, fue trascendente para esta investigación el análisis de la acción estatal con respecto a su vinculación con las circunstancias en las que se encuentran las víctimas del delito de trata de personas, y la respuesta que se plantea como efectiva en relación a las consecuencias del crimen.

El análisis se concentró en la particularidad del proceso que se lleva a cabo producto de esta grave violación de derechos humanos, desde el papel que juega el Estado y el rol que asume en apego a su obligación de protección a los derechos humanos de las personas víctimas de delitos.

Es así que, esta investigación tuvo como fin establecer una mirada crítica del proceso de atención que da el Estado a las víctimas del delito, desde la participación en entrevistas con actores políticos y organizaciones civiles e internacionales que trabajan en el país en este tema y que han palpado la situación de la que son parte las víctimas al ser extraídas del círculo del delito, los cuales darán una visión desde su experticia sobre la realidad que atraviesan alrededor de su especial situación.

La finalidad de esta investigación no fue el trabajo específico con las víctimas del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, ya que escapa de su objeto que es abordar la atención que otorga el Estado y su participación desde la ejecución de su gestión política. Es así, que esta investigación adoptó un fin vinculado al respeto a los derechos humanos, en referencia a la actuación y postura que tiene el Estado dentro del abordaje de esta problemática.

El método cualitativo que se utilizó para acceder a la interacción y diálogo con las personas que requería el fundamento de la investigación, se centró en la entrevista cualitativa de la investigación social, tomando en consideración las ventajas que otorgó este método para acceder a la información con respecto a la participación de los actores sociales y políticos en torno al tema de estudio, teniendo en cuenta las características de estos actores y la necesidad de hacerlos hablar sobre la situación de las víctimas de trata de personas, que sirvió para conocer su discurso alrededor del tema.

Para esto se consideró una entrevista estructurada que se sustentó en una guía o cuestionario previamente elaborado, que tuvo un conjunto de preguntas abiertas con un orden precisado, que permitió obtener información suficiente sobre la actuación de los entrevistados y los asuntos referentes a sus funciones, dentro de un ambiente de colaboración y respeto mutuo.

Las entrevistas realizadas con instituciones públicas se efectuaron a través del contacto mediante solicitudes con los respectivos oficios y correos electrónicos dirigidos a autoridades claves en esta materia. De esta forma, se realizó una entrevista con un funcionario de cada área especializada de las instituciones del Estado que trabajan esta temática, las cuales fueron: la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior del Ecuador; la Dirección de Servicios de Protección Especial del Ministerio de Inclusión Económica y Social; la Dirección del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado.

Esto último se contrastó con las experiencias surgidas de las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales que trabajan directamente en el tema. Estas son: la Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Esperanza Ecuador y la Organización Internacional para las Migraciones.

El contacto con estas organizaciones se llevo a cabo a través de medios telefónicos para una entrevista con cada organización, con el fin de discutir la situación de las víctimas en cuanto a su atención integral en coordinación institucional, protección, acogimiento, judicialización, reinserción social, reparación de derechos, entre otras. Esto permitió dar un análisis comparativo sobre la visión y la realidad que opera en torno a las víctimas de este delito, en contraste con la actividad pública, para darle una mirada desde el eje principal que son los derechos y la efectiva actuación estatal en apego a los mismos.

En total fueron seis entrevistas que se transcribieron y se analizaron de acuerdo a la especificidad en relación a estos dos tipos de sujetos de la investigación, es decir, con los actores políticos, por la naturaleza misma de su función, estuvieron relacionadas a su actividad dentro del cargo público que ejercen, en relación a las acciones que se realizan y se van a ejecutar para la atención y tratamiento a las víctimas de trata de personas desde su rectoría y competencia.

Esto permitió realizar un estudio actual de la situación de las víctimas desde la institucionalidad estatal, que se pueda utilizar para comparar y contrastar con las realidad que atraviesan y los derechos que les corresponden, con el fin de examinar cómo se aplican los estándares internacionales de derechos humanos a la actuación del Estado en apego a la protección de sus derechos.

Por su parte, las entrevistas a organizaciones sociales e internacionales que han tenido experiencia en el trabajo con víctimas del delito, sirvieron de sustento para analizar las necesidades y la situación de la que son parte las víctimas, las cuales dieron un contraste a la palabra oficial de los funcionarios estatales, por lo que las preguntas ahondaron en su experiencia y valoración de la realidad actual, que permitió obtener una visión distinta y desde la vinculación directa con el contexto, que sirvió para sostener el análisis desde diferentes ángulos que remitieron a una mejor apreciación para identificar lo que demandó la investigación.

Para esta investigación fue necesario también realizar una revisión de instrumentos específicos sobre esta materia, estándares internacionales de derechos humanos, instrumentos internacionales y regionales que contienen derechos que amparan a las víctimas de esta grave violación de derechos, que va a atravesar todo este análisis, y que produjo una respuesta sobre la atención que se brinda a las víctimas, así como el respeto a sus derechos cuando pasan a ser responsabilidad del Estado ecuatoriano.

De las entrevistas con los actores sociales y políticos se obtuvo un panorama claro de la realidad en torno a la política de Estado, su actuación en relación a la trata de personas, y consecuentemente la situación de las víctimas, que permitió un análisis dentro del marco de los derechos humanos, para examinar, cuestionar e impulsar a asumir desde la realidad de las víctimas, la obligación estatal de respeto, garantía y protección a sus derechos con una intervención adecuada y eficiente a sus necesidades.

### **3.2 Análisis actual de prácticas, tratamiento y atención de la trata de personas con fines sexuales y sus víctimas desde los actores políticos y sociales, en relación a la aplicación de los estándares de derechos humanos.**

#### **3.2.1 Víctimas de Trata de personas, entre la prioridad y la falta de voluntad política.**

La trata de personas ha sido un tema que, según Argentina Santacruz, Coordinadora del Programa contra la Trata de Personas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha tenido los más fuertes avances en el año 2004 al 2006, y podría decirse que medianamente hasta el año 2012. En estos primeros años, se inició con una política que se denominó como prioritaria para el Estado ecuatoriano en donde surgió el tema y con esto la ratificación del Protocolo de Palermo, la creación del Plan Nacional contra la Trata de Personas y el Comité Interinstitucional para el efecto, así como también, se dispusieron órganos policiales especiales para contrarrestar el delito. Sin embargo, lo siguiente a esto se tornó en buenas intenciones de los órganos públicos y sus funcionarios (Argentina Santacruz, 2015, entrevista).

Para Paloma García, Coordinadora de Atención de Fundación Esperanza Ecuador, existen disposiciones que reconocen, pero a nivel macro, los protocolos y las normas sobre este tema, pero no existe una voluntad determinante para desarrollarlas a nivel local y aterrizar en rutas específicas para la aplicación en todos los ámbitos (Paloma García, 2015, entrevista).

Un ejemplo de lo manifestado resulta ser el Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia de las Personas Víctimas de Trata de Personas, que fue trabajado por varias instituciones públicas y privadas, y publicado a finales del año 2013, sin embargo, se esperaba que a través de un acuerdo ministerial su uso se haga obligatorio, pero hasta el momento no se lo ha hecho, por lo que su aplicación no ha sido efectiva según la vocera de OIM.

Tal fue el caso en el año 2010 con la propuesta de actualización del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2006, sin embargo, este no se institucionalizó, ni se concreta hasta el momento en una política real y en una normativa obligatoria que la asuma como tal. Es decir, los avances en este tema han sido superficiales, los esfuerzos han quedado en meros documentos sin aplicación vinculante y los logros han ido perdiendo su fuerza e importancia.

Así lo señala García, quien cree que en la actualidad se ha disminuido la apertura y el diálogo del Estado con las organizaciones no gubernamentales, aun cuando son las instituciones que más reciben y tienen contacto con las víctimas en territorio. No obstante, son las organizaciones a las que menos se toma en cuenta en el momento de tomar decisiones contra la trata de personas en las comisiones interinstitucionales conformadas por el Estado.

(...) Estas mesas interinstitucionales son solo de instituciones del Estado, no participan Organizaciones de la sociedad civil. Si no se abre el diálogo entre el Estado y las Organizaciones de la sociedad civil es muy complicado que haya rutas, porque a la final las organizaciones somos las que estamos día a día, en terreno, con las usuarias, en su proceso de empoderamiento, es así que el Estado tiene el poder para especificar rutas y abrir el dialogo (...), es así, que de modo general no veo apertura (Paloma García, 2015, entrevista)

En este sentido, es importante considerar que esta falta de trabajo articulado y esta pérdida de vinculación entre todos los organismos que trabajan esta problemática, redundan en una falta de oportunidades para que las víctimas puedan acceder e insertarse en diversas medidas que se generen a partir del conocimiento de las necesidades de las víctimas y las competencias con las que trabaja cada institución de acuerdo a su experticia, que muchas veces por la poca capacidad en recursos que poseen las organizaciones no gubernamentales, no pueden dar una respuesta integral que podría complementarse con la actividad estatal.

Es preciso señalar que una de las desventajas del tratamiento de este tema, hace especial relación, según Sofía Zapata, delegada en temas de Trata de Personas del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (en adelante MIES), al cambio de liderazgos que se han dado en cuanto a la rectoría de este tema, que ha pasado del Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia y viceversa (Sofía Zapata, 2015, entrevista). Así también, es necesario tener presente la rotación constante de funcionarios que se presentan al trabajo en este tema desde la institucionalidad pública y que desconocen la problemática, por lo que los avances tardan más tiempo en concretarse.

Pero quizá una muestra clara de la falta de voluntad política tiene especial relación a la falta de presupuesto que el Estado ecuatoriano ha otorgado al tema, que denota la poca importancia y la falta de recursos que se asignan para las graves violaciones a los derechos

humanos como la trata de personas, y la disposición de recursos para la atención a las víctimas.

En este sentido, es preciso traer a contexto lo que manifestaron las funcionarias públicas entrevistadas, en donde concluyeron que no existe un presupuesto específico para este tema que reciba el MIES ni el Programa de Reparación a Víctimas y Testigos, y que prácticamente están haciendo lo que se puede con el presupuesto general que poseen.

Es así que, se puede observar que no ha existido prioridad para el trabajo con las víctimas de trata de personas, como lo demuestra la falta de voluntad para establecer disposiciones e instrumentos vinculantes para la efectividad del trabajo en el tema. De igual forma, existe inestabilidad institucional en la rectoría de la política anti trata de personas, así como una débil coordinación con organizaciones no gubernamentales que trabajan con víctimas, que se agrava más aún sin contar con un presupuesto específico que permita solventar las necesidades de esta problemática.

La prioridad en esta materia se ha visto impulsada por instituciones públicas que han asumido un rol más fuerte en su trabajo al respecto y que tienen entre sus funciones más importantes la seguridad del Estado, como son el Ministerio del Interior del Ecuador y la Fiscalía General del Estado. Según la entrevista con la funcionaria del MIES, son instituciones que reciben mayores recursos y en este sentido señala:

El MIES no cuenta con un presupuesto específico para trabajar el tema de trata de personas, por lo que esta dando lo que puede de acuerdo a sus recursos, sin embargo, las instituciones que reciben más recursos económicos y que pueden hacer más en este tema son el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado (Sofía Zapata, 2015, entrevista)

En este sentido, se puede apreciar el enfoque y la mayor importancia que da el Estado en materia de trata de personas a la seguridad por sobre el trabajo con las víctimas de esta grave violación a los derechos humanos. Es así que, en ocasiones, se puede apreciar operativos en medios de comunicación, estadísticas sobre emisión de sentencias en materia de trata de personas, pero no existen estadísticas sobre el trabajo con víctimas (Sofía Zapata, 2015, entrevista) o su situación posterior al proceso penal en cuanto a su reinserción familiar o con familia ampliada.

La falta de prioridad que recibe este tema en las decisiones estatales redundan en la atención que se otorga a las víctimas de trata de personas, por lo que la voluntad política en

este tema es fundamental para la disposición de recursos económicos, físicos y humanos capacitados en llevar a cabo un seguimiento a todo el proceso de atención y tratamiento a víctimas de esta grave violación a los derechos humanos, hasta el momento de la reparación integral y una adecuada reinserción social.

### **3.2.2. La prevención de la trata de personas con fines sexuales y sus acciones.**

Al hablar de prevención, se piensa en medidas que eviten la ocurrencia de graves violaciones de derechos humanos, es decir, medidas que garanticen la no repetición de los hechos, como responsabilidad prioritaria del Estado y de sus acciones tendientes a este fin.

La existencia de factores de riesgo en el país ha hecho que la trata de personas con fines sexuales esté presente y siga manifestándose, y en consecuencia, continúe generando víctimas. Por lo que, el Estado tiene la obligación de adoptar estrategias para eliminar estos factores e impulsar medidas que transformen las construcciones sociales y de género establecidas que fomentan la violencia y la cosificación de la mujer, que producen inequidad y falta de oportunidades educativas, laborales y de acceso a derechos sociales en general. Así también, es necesario medidas que disminuyan los factores de vulnerabilidad, el bajo y desigual nivel económico, la explotación, la discriminación, la sumisión y baja autoestima de grupos vulnerables mayormente afectados por la trata de personas.

Es así que, ONUDC muestra que el 70% de víctimas de trata corresponde entre mujeres y niñas, y el 30% restante se divide el 18% en hombres y el 12% en niños, por lo que la presencia de mujeres y niñas como víctimas de este delito es determinante (FGE-FLACSO, 2015).

El trabajo preventivo requiere lograr que las víctimas y posibles víctimas tengan las herramientas para no ser sujetos pasivos del delito, que reconozcan sus derechos y rompan esos factores generadores de riesgo. Los organismos competentes del Estado deben trabajar en hacer públicas las formas de operar y captar personas para el crimen organizado, con el fin de dilucidar el modus operandi y con esto disminuir las manifestaciones de la presencia de la trata en el Ecuador.

Las tareas de prevención se han realizado desde instituciones privadas, como Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en el tema migratorio o instituciones públicas que son competentes según lo que les faculta la ley. Es así que el principal aporte

en este tema, que ha realizado Fundación Esperanza, ha tenido lugar a través de la ejecución desde el sector privado de campañas de comunicación y asesoría para una migración segura, según García, vocera de Fundación Esperanza Ecuador.

Con respecto a las medidas de prevención que desde la Organización Internacional para las Migraciones se han realizado, tienen relación a campañas de sensibilización en el tema, así como capacitación a funcionarios públicos y privados en general. Además, OIM se encarga de asistencia técnica constante al Estado en temas de trata de personas.

El sector público por su parte, de acuerdo a las entrevista con el personal del MIES y del Ministerio del Interior, instituciones que manejan conjuntamente la prevención de la trata de personas, han manifestado que las acciones están encaminadas a la difusión a través de medios de comunicación y medios alternativos de información, sensibilización en el sector público, entre estos, a funcionarios de la Función Judicial y Policía Nacional.

Es de considerar que el trabajo de información, difusión, sensibilización de la trata de personas, realizado por instituciones públicas como privadas, es importante para el conocimiento público y la generación de pensamiento alrededor del tema, sin embargo, hay que dejar en claro que no puede limitarse únicamente a estos medios. La trata de personas y sus orígenes en el país proviene de causas estructurales que no van a transformar considerablemente la presencia del crimen y la vulnerabilidad de la víctima con campañas publicitarias, de capacitación, sensibilización, y talleres alrededor del tema.

En este sentido, es necesaria una política clara y permanente con instituciones que fomenten e impulsen un cambio de estructuras sociales desde una formación temprana, con educación en temas de género, igualdad, cultura de paz y buen trato, en donde la mujer no quede relegada simplemente a ser un medio para el beneficio del hombre. Es preciso que también se dé prioridad a la progresividad en el acceso a derechos económicos, sociales y culturales de la población, de un modo incluyente y equitativo.

Para esto es necesario adoptar los aportes que da la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Violencia contra la Mujer CEDAW en su artículo 5 sobre las medidas que deben realizar los Estados, entre estas: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados

en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

Así también, su artículo 10 literal c) nos señala el fomento del derecho a la educación en contexto de igualdad, y que elimine de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza. De igual forma, los artículos 11, 12 y 13 de la CEDAW sobre el igual acceso de la mujer al trabajo, a la salud y en su vida económica.

Es así que, nos encontramos ante un reto importante en el combate a las graves violaciones de los derechos humanos, en donde las medidas de no repetición de los hechos, tengan una política sostenible que se coordine a través de varias instituciones privadas y del Estado, principalmente con experticia en materia social, y que acumulen sus esfuerzos de manera que supriman las afectaciones producidas por las desigualdad estructural que existe en el Ecuador.

De esta forma, la prevención no puede ser abordada con medidas limitantes, ni asumirlo desde una mirada superficial a la gravedad del problema. Es así que el establecer al Ministerio de Turismo como ente que lidere la mesa de prevención en materia de trata de personas dentro del Comité Interinstitucional, da cuenta de lo mencionado, y otorgan esta enorme responsabilidad a una institución que dentro de sus principales funciones es la encargada de la promoción del país y no de una responsabilidad estrictamente social.

Es preciso adoptar también lo que señala la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en su artículo 4 literal f) sobre el elaborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer.

Argentina Santacruz de OIM considera que se han hecho muchas acciones en materia de prevención pero de corto plazo y no se logra medir si estas acciones funcionan o no. Es así que ha manifestado que:

Son muchísimas las campañas que se han hecho, muchísimas acciones de sensibilización y capacitación en temas de trata de personas. Como organismo internacional damos asistencia técnica al gobierno ecuatoriano en estos temas, y conjuntamente con el gobierno hemos hecho muchas acciones. Sin embargo, son iniciativas de muy corto plazo y no se logra medir si funcionan o no han funcionado, por ahí hay una debilidad (...) (Argentina Santacruz, 2015, entrevista)

Es así que es importante generar acciones determinantes, permanentes y debidamente coordinadas para medir su funcionamiento como señala Santacruz, con el fin de determinar sus avances en esta materia. Según la vocera del Ministerio del Interior, esto no se ha hecho hasta la actualidad, por lo que todavía existe una deuda pendiente por superar en cuanto a las medidas adoptadas y los resultados esperados, ya que no se puede hablar de prevención sin medir sus resultados y minimizar su presencia en el país.

### **3.2.3. La protección a las víctimas: un asunto incompleto**

Los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, en el principio VI habla sobre el tratamiento de las víctimas, quienes deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos. Además, que deben adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como la de sus familias.

La protección tiene relación a la salvaguardia de la integridad física, psicológica y sexual, ante posibles afectaciones que no permitan el disfrute adecuado de los derechos, mediante un trato digno y en reconocimiento y ejercicio de sus derechos humanos.

La protección para las víctimas de trata en específico, se encuentra determinada según el artículo 6 del Protocolo de Palermo, y en el Ecuador le correspondería esta obligación al Ministerio de Inclusión Económica y Social y al Ministerio de Salud, en el ámbito de protección económica, social y de salud; al Sistema de Protección a Víctimas y

Testigos, en el ámbito de protección, investigación – sanción; y, al Ministerio del Interior como una protección en cuanto a la seguridad ciudadana.

De esta manera, haciendo alusión a las obligaciones de protección que impone el artículo 6 del Protocolo de Palermo, entre las cuales, como medidas que todas las instituciones competentes en el ámbito de protección deben ofrecer a las víctimas, se encuentra la recuperación física, psicológica y social a través de una atención diferenciada. Otra de las obligaciones que impone el Protocolo es la de proveer la seguridad física de las víctimas, y prever mediante el ordenamiento jurídico la posibilidad de que las víctimas obtengan indemnización por daños.

Para verificar estas obligaciones que debe proveer el Estado de acuerdo a la competencia de cada institución, es menester considerar un factor coincidente en los criterios encontrados en las entrevistas que se realizaron tanto en la institucionalidad pública, como en las organizaciones sociales, quienes hicieron referencia a una falta de articulación y de involucramiento del Ministerio de Salud Pública en este tema, como una institución que tienen funciones específicas en materia de recuperación física, psicológica, en donde no existen rutas específicas para el trabajo con víctimas.

De esta forma, la recuperación física y psicológica de las víctimas se las realiza de forma autónoma con profesionales que cada institución posee, no como una política de la institución competente para el efecto. Es así que, el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos cuenta con un equipo de profesionales que dan asistencia en el ámbito social, psicológico y jurídico, no con personal especializado, sino con el servicio general que ofrecen. Así también, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, con profesionales que brindan apoyo psicológico y social a las víctimas.

En este sentido, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, dentro de su principio 14 señala que las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.

Con respecto a la seguridad física, que compete al Ministerio del Interior a través de su brazo ejecutor que es la Policía Nacional, y al Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, se activan cuando opera la denuncia, caso contrario las víctimas que se encuentran en Organizaciones no Gubernamentales sin

presentar la denuncia por el riesgo en el que se encuentran, permanecen en desprotección. Según García.

Solo reciben atención las víctimas de trata que entran a Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, pero eso lo elige el Fiscal y tienen que denunciar, hay muchas víctimas que no quieren denunciar y si no denuncian no se activa el sistema de protección y no tiene protección, aún cuando tienen todo el derecho a no denunciar porque esta en peligro ella y su familia (...) (Paloma García, 2015, entrevista).

Cuando las víctimas presentan la denuncia e ingresan al Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, se les otorga la seguridad y asistencia de este sistema. Es así, que en virtud del artículo 6 del Reglamento al Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos del Ecuador, se concibe como protección especial a lo que procurará garantizar el Sistema, en la fase pre procesal y las etapas procesales. Es decir, implica una protección vinculada estrictamente al proceso penal, sin el cual no cabría protección del sistema a las víctimas.

Así lo ha corroborado, Aracely Flores, Delegada en temas de trata de personas y parte del equipo jurídico del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado. Ella considera que lo central en la actuación del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos se enfoca principalmente en la colaboración de la víctima para el proceso penal, con el fin de la investigación y sanción al autor del delito. De esta forma mencionó que:

Lo central en la actuación del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos tiene relación al proceso penal, cuando la víctima no colabora con el proceso penal se le referencia a otra institución para la atención (...) (Aracely Flores, 2015, entrevista)

De esta forma, no se han considerado los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, que en su Principio VIII literal b insta a los Estado a adoptar medidas para minimizar los inconvenientes a las víctimas y sus representantes, proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas, según proceda, y protegerlas de actos de intimidación y represalia, así como a sus familiares y testigos, antes, durante y después del procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo que afecte a los intereses de las víctimas;

En referencia a la obligación del Estado para que existan medios idóneos para acceder a una indemnización por daños a las víctimas, que correspondería a la Fiscalía General del Estado como ente acusador en el proceso penal, según criterios coincidentes en todas las entrevistas realizadas, dan cuenta de no conocer de alguna víctima que haya recibido una compensación a su afectación, que sería parte del proceso de reparación integral que lo abordaremos más adelante.

En este sentido, la mayor protección que se otorga a las víctimas durante su proceso, tiene relación estrecha al sistema penal, cuando existen víctimas que ejercen su derecho a no denunciar por el riesgo que poseen, viven en desprotección estatal, y no son parte de cifras ni indicadores que den cuenta de su presencia, por lo que el abandono prima en esta población.

Es necesario para una protección integral, la coordinación de diversos entes estatales que a más de la seguridad que puedan ofrecer a las víctimas, den una protección social y económica durante el proceso de su reinserción. Esto además de la protección de su integridad dentro del ámbito de la salud durante todo el proceso, sin dejar de lado la protección que debe otorgar la ley con el fin de garantizar la aplicación de los derechos de las víctimas.

Dentro del ámbito de la protección, el acogimiento para víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual infantil continua siendo incompleto, en la medida en que solo existe una casa de acogida para adolescentes con esta finalidad en el Ecuador y no abastece la cantidad de víctimas que se rescatan en el país. De tal manera que, María Fernanda Revelo, Delegada de Prevención y Asuntos Internacionales de la Unidad Contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior, señala que

El tema de protección si es un vacío grande, a pesar de todas las herramienta que tenemos ahora, que existen casas de acogida, y que el Ministerio de Inclusión y el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos tienen un compromiso mas amplio, si necesitamos más casas de acogida para víctimas de trata porque no abastece a toda la demanda que tenemos para proteger a las víctimas (María Fernanda Revelo, 2015, entrevista).

Las Delegadas entrevistadas por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social y del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos corroboran lo manifestado. Sin embargo, mencionan que existen más casas de acogida en el país, pero no específicas para trata de personas con fines sexuales, aunque, manifiestan que son problemáticas relacionadas en

donde ubican a las víctimas cuando no tienen donde acogerlas. Es así que, por la limitación de recursos, el mezclar población afectada por otras problemáticas, con las víctimas de trata, es algo que está ocurriendo actualmente.

Según el Informe para Ecuador sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América 2015, en algunas partes del país no había instalaciones para albergar a las víctimas rescatadas. El Gobierno nacional financió servicios no especializados para víctimas adultas de trata en el 2014 y proporcionó pocos servicios psicosociales, legales y de reintegración (2015).

De esta forma, la protección a las víctimas de trata de personas con fines sexuales aun es un asunto inconcluso en el país, el cual todavía no cuenta con protocolos y rutas de atención en diversas instituciones públicas claves como el Ministerio de Salud. Además, existe una incompleta protección, únicamente a partir de la denuncia ante el sistema penal, y sin protección adecuada con acogimiento especializado y suficiente para las víctimas tanto hombres como mujeres, mayores y menores de edad.

La protección que debe otorgar la ley ha sido ineficaz en la medida en la que no se ha podido asumir una reparación adecuada a las víctimas, con una indemnización de daños y perjuicios que restituya la afectación causada como mínimo reconocimiento de las violaciones a los derechos humanos perpetradas por los victimarios, en donde la sanción es el enfoque más fuerte y el único fin que propone el Estado ante este delito.

#### **3.2.4. La importancia de la investigación-sanción y judicialización de casos referentes a trata de personas.**

Es fundamental preguntarnos si en la política de desarrollo del Buen Vivir lo que realmente tiene que recibir la mayor importancia para el Estado es la judicialización, investigación-sanción de los casos, más que la reinserción social, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.

Esto tiene sentido al percibir la rectoría de la política anti trata, la disposición de las medidas, los recursos dispuestos para el efecto, y la importancia de la judicialización y sentencia de casos.

Es así que, actualmente la rectoría de la política anti trata la tiene el Ministerio del Interior, institución que se encarga de la seguridad del Estado. Las medidas que han tenido

mayor importancia y han sido ejecutadas con prontitud tienen relación a la judicialización, investigación-sanción de la trata con la vigencia del nuevo Código Orgánico Integral Penal, que tiene esta connotación. Sin embargo, los Protocolos y los Planes Nacionales no reciben la misma importancia y no se los actualiza y se los hace vinculantes. Los recursos del Estado en cuanto a investigación y judicialización que posee la Fiscalía General del Estado es permanente, pero el Plan Anti Trata no cuenta actualmente con presupuesto. Constantemente se realiza estadísticas sobre casos judicializados con sentencia emitidas por años, pero se desconoce la situación actual de las víctimas que lo padecieron.

De igual forma, al ser la trata de personas una grave violación a los derechos humanos en el que interviene el tema migratorio, la violencia organizada, y un sin número de delitos conexos, la investigación y la sanción de estos se vuelve prioritario para el Estado, como lo es la prioridad que se otorga a la seguridad en las fronteras, el control sobre la migración irregular, la generación de mercados ilícitos, entre otros, que dan cuenta a dónde va la mayor disposición de recursos, tanto físicos, económicos y humanos.

Es decir, se ha considerado la trata de personas meramente como un delito que debe ser abordado con el rigor de las normas y el aparato estatal, y no como una grave violación a los derechos humanos que genere un tratamiento enfocado en sus causas y consecuencias, y que sean analizadas como una vulneración a la dignidad del ser humano, para el adecuado tratamiento de las víctimas que produce.

Consuelo Laso, ex Coordinadora del Programa Anti Trata de la Fundación Nuestros Jóvenes señala que:

Las víctimas normalmente no son tomadas en cuenta, ni su protección. Se busca solo que participen en el proceso penal con toda la información y muchas veces sin ningún respaldo ni protección. En dos años y con un promedio de manejo de 150 casos, nunca vi un proceso judicial para la reparación de las víctimas (Consuelo Laso, 2015, entrevista)

Con respecto a la participación en el proceso penal, es necesario tener presente que ha existido un avance que García ha reconocido en cuanto a cierta consideración a las necesidades de las víctimas, en referencia a la utilización del testimonio anticipado, la participación de un psicólogo en el testimonio, la utilización de la cámara de Gessel, pero señala que han tardado tanto tiempo que las personas abandonan el proceso.

Estos pequeños avances citados son importantes porque antes, con mayor fuerza, las víctimas al asumir el proceso penal eran susceptibles de ser revictimizadas, violentadas institucionalmente y sometidas a enfrentarse al victimario en la sala de audiencias, lo que genera un peso grande para las víctimas, además del riesgo del que pueden ser parte.

En este sentido, surgen las Guías de Santiago, que promueven el cuidado para que la víctima no coincida con el agresor cuando ambos se encuentren en cualesquiera dependencias a la espera de la práctica de cualquier actuación. Además, que la víctima tiene derecho a intervenir en el proceso en la forma que cada legislación determine, sin que ello suponga un coste que no pueda asumir o que ese coste impida esa intervención, suponiendo por tanto un factor de impunidad.

De esta forma, el respeto a los derechos de las víctimas debe darse dentro del proceso penal como fuera de este, y promoviendo la importancia que merece la sanción y la judicialización del delito pero no menos que la situación en la que quedan las víctimas después de las consecuencias provenientes de la trata de personas.

### **3.2.5. La reinserción social y la reparación integral de las víctimas de trata de personas con fines sexuales en el Ecuador: el ideal por alcanzar.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, en sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C No. 205, párrafo 450, establece un estándar sobre la reparación integral y señala que:

El concepto de "reparación integral" (*restitutio in integrum*) implica el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (*supra* párrs. 129 y 152), las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial (Corte IDH, 2009).

Así también se pronuncia la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Rodríguez Vera y otros vs. Colombia en Sentencia de 14 de noviembre de 2014, serie C

No. 287, párrafo 543, al manifestar que la Corte “ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados (Corte IDH, 2014)”.

Al hablar de reparación integral se habla de una serie de medidas que involucran el ejercicio de derechos y la actuación de la actividad estatal enfocada a adoptar medios conducentes a resarcir de modo material e inmaterial los daños ocasionados. En este sentido el compromiso que deben adoptar varias instituciones públicas debe ir encaminada a usar el máximo de sus esfuerzos y competencias para darle a la víctima el reconocimiento de que el Estado le está devolviendo lo que en su momento se le quitó injustamente por su acción u omisión.

La reparación puede adoptar varias formas, entre estas la recuperación de la víctima y de los daños cometidos a su integridad a través de la atención médica, psicológica, o la asistencia social, jurídica, educativa y de generación de vivienda e ingresos, o medidas simbólicas y de satisfacción, disculpas y conmemoración pública, difusión de los hechos, judicialización del caso, indemnización, entre otros.

La reinserción de las personas víctimas de trata en el Ecuador es uno de los mayores problemas. Según Revelo, haciendo referencia al seguimiento a las víctimas una vez que salen de los programas de acogida y se reintegran a la sociedad, menciona:

Hasta el momento no conozco ningún caso de reparación a víctimas de este delito. Falta el seguimiento posterior a la salida de las casas de acogida, si bien es cierto se hace un seguimiento posterior de seis meses a un año no se sabe que puede pasar después, la responsabilidad de este tema es del Ministerio de Inclusión Económica y Social” (María Fernanda Revelo, 2015, entrevista).

Falta mayor coordinación interinstitucional, con respecto a las víctimas que están en el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos la restitución es bastante buena, por que salen y pueden conseguir trabajo, pero las víctimas que están en casas de acogida si necesitan mayor coordinación con el Ministerio de Trabajo para que accedan a un trabajo, con el Ministerio de Salud para atención médica. En el Ministerio de Inclusión Económica y Social sí hace falta un poco más para la restitución de derechos (María Fernanda Revelo, 2015, entrevista).

Zapata, representante del Ministerio de Inclusión Económica y Social, hizo referencia a que la institución a la que representa realiza un seguimiento de mínimo un año a las víctimas de trata de personas, sin embargo, conculca con la falta un compromiso institucional del Ministerio de Educación, Trabajo, Salud, con respecto a la política pública en esta materia.

La restitución de derechos es algo que no solamente compete al Ministerio de Inclusión Económica y Social, por lo que falta más compromiso institucional con las instituciones rectoras en materias de trabajo, educación, salud, con políticas públicas para el efecto (Sofía Zapata, 2015, entrevista).

Lastimosamente, no se cuenta con estadísticas generadas por estas instituciones sobre las víctimas reinsertadas, la única institución que cuenta con información estadística sobre trata de personas es la Fiscalía General del Estado. Sin embargo, ésta se enmarca dentro de su competencia de investigación – sanción, pero más allá de esto no se cuenta con información.

Es preciso señalar que la falta de vinculación con instituciones que pueden otorgar una reinserción social adecuada a las víctimas con educación, trabajo, salud, vivienda digna, seguridad social, que impida que vuelvan a caer en el crimen y permitan cubrir sus necesidades básicas, no se ha concretado hasta la actualidad. Según Revelo, considera que la coordinación interinstitucional es compleja porque las instituciones creen que es un favor y no su obligación.

De igual forma, en la entrevista realizada con el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos se manifestó que no conocían sobre procesos en los cuales se haya dispuesto reparación integral a las víctimas o indemnización por los daños causados. De esta forma se expresó:

No tenemos conocimiento de reparación a las víctimas del delito de trata de personas con indemnizaciones derivadas de las sentencias condenatorias derivadas de la sanción del delito (Aracely Flores, 2015, entrevista).

Las organizaciones sociales e internacionales entrevistadas dieron la misma respuesta al respecto, sobre la inexistencia o desconocimiento de procesos de reparación de derechos para las víctimas de trata de personas.

De acuerdo a los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener

reparaciones, en su principio IX numeral 16 señala que “Los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones.”

En este punto es fundamental considerar que en el Ecuador, a raíz de la Ley de Reparación a Víctimas y Judicialización de Violaciones a Derechos Humanos de 2013, se crea el Programa de Reparación a Víctimas por vía administrativa, dirigido por la Defensoría del Pueblo. Desde aquí se realiza actualmente una interesante coordinación interinstitucional para adoptar medidas de reparación inmaterial integral para víctimas de graves violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Sin embargo, su aplicación, que se encuentra en proceso, se enfoca en las víctimas derivadas del Informe de la Comisión de la Verdad realizado en Ecuador en el 2010 sobre las violaciones a derecho humanos ocurridos entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, por lo que su actuación es privativa para estas víctimas.

A pesar de ser casos en los que se suscitaron crímenes de Estado, se está generando una experiencia relevante en reparación integral en el país con atención médica y psicológica, judicialización de los casos, garantías de no repetición, educación en derechos humanos, difusión de casos, implementación de medidas simbólicas y de satisfacción para las víctimas que se encuentran coordinando con instituciones públicas competentes en cada materia. Por lo que es fundamental que esta experiencia se replique a víctimas de otras graves violaciones a derechos humanos como son las víctimas de trata de personas, y con esto generar un proceso adecuado, replicable y permanente en el tiempo para asumir una reparación integral con programas especializados por parte del Estado que se encarguen en específico de este tema.

En este sentido, es importante que con estas prácticas se dé cumplimiento con los estándares internacionales en esta materia y se tenga en cuenta lo establecido por el artículo 14 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes sobre una reparación que incluya indemnización y rehabilitación. Hay que tomar en cuenta además lo que señala la Convención sobre los derechos del niño en su artículo 39 sobre la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima. Así como el Estatuto de la Corte Penal Internacional que señala, en su artículo 75,

los principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación.

Teniendo en cuenta que se suele asimilar comúnmente a un crimen que tiene mayor presencia en mujeres y niñas, es importante considerar lo que señala la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en su artículo 4 literal d sobre el establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **4.1. Conclusiones, desafíos y propuestas para una atención adecuada en materia de trata de personas con fines sexuales en Quito.**

##### **4.1.1. Conclusiones.**

En el Ecuador existe una escasa prioridad para la atención integral a las víctimas de trata de personas, y lo demuestra la falta de voluntad política para establecer instrumentos vinculantes para la efectividad del trabajo en el tema. De igual forma, se ha dado a lo largo del tratamiento de este tema por parte del Estado, una inestabilidad institucional en la rectoría de la política anti trata de personas, así como una débil coordinación con organizaciones no gubernamentales que trabajan con víctimas. Además de no contar hasta el momento, con un presupuesto específico que permita solventar las necesidades de esta problemática en instituciones claves en el trabajo con las víctimas, como es el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, así como tampoco para el Plan Nacional vigente contra la Trata de Personas.

La prioridad de actividades que tiene el Estado ecuatoriano en esta materia se ha visto impulsada por instituciones públicas que tienen como objeto la seguridad del Estado, como es el Ministerio del Interior del Ecuador y la Fiscalía General del Estado, es decir, la seguridad es el enfoque más fuerte que se ha dado a esta problemática hasta la actualidad.

La prevención que ejecutan las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales e internacionales se han basado en acciones encaminadas a la difusión pública, sensibilización, asesoría, con mayor preeminencia en funcionarios públicos. Con respecto a las acciones públicas en materia de prevención, no se han logrado compendiar y evaluar todo lo que se ha hecho, y si han tenido resultados no se han medido estas acciones hasta la actualidad.

La protección a las víctimas de trata de personas con fines sexuales de manera interdisciplinaria y especializada en las instituciones públicas competentes en la materia tiene deficiencias en cuanto a la coordinación interinstitucional y al no contar con protocolos y rutas de atención como sucede en el Ministerio de Salud Pública o en el CONSEP.

La protección a las víctimas por parte del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos se encuentra condicionada a la denuncia ante el sistema penal, por lo que el Estado desconoce la situación de las víctimas que no denuncian este delito.

La única institución de acogimiento para víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual de adolescentes en el Ecuador no es suficiente para la cantidad de víctimas que existen. El Estado ecuatoriano ante esta deficiencia se encuentra ubicando a las víctimas de trata de personas en casas de acogimiento que no trabajan en específico en este tema y las vincula con otras problemáticas que considera similares como la violencia sexual. De igual forma, no existe acogimiento público para víctimas tanto hombres menores de edad, como hombres y mujeres mayores de edad, porque la atención está concentrada en víctimas adolescentes mujeres.

La protección que debe otorgar la ley ha sido ineficaz en la medida en la que no se ha podido asumir una reparación adecuada a las víctimas, con una indemnización de daños y perjuicios.

La judicialización de los casos y la sanción a los victimarios en trata de personas es el mayor énfasis en el Ecuador, con una rectoría de la política anti trata en instituciones que se relacionan al respecto, con la disposición de avances normativos en esta materia mediante la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, con mayores recursos dispuestos para el efecto, y con una estadística importante para llevar a cabo la judicialización y sentencia de casos.

Actualmente la participación de las víctimas es tomada en cuenta en mayor medida dentro de los procesos penales, evitando una vulneración que ponga en riesgo sus derechos, con medidas que se han establecido en la nueva normativa penal al respecto.

Existe una falta de coordinación interinstitucional con el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entre otros, con respecto a la reinserción social de las víctimas de trata de personas con fines sexuales, con el fin de otorgarles medios para acceder prioritariamente a derechos sociales y económicos.

Hasta el momento no se conoce ningún caso de reparación a víctimas de este delito y se da un seguimiento a las víctimas mínimo de un año por parte del MIES; sin embargo, no se cuenta con estadísticas generadas por esta institución sobre las víctimas reinsertadas.

La única institución que cuenta con información estadística sobre trata de personas es la Fiscalía General del Estado, sin embargo, se enmarcan dentro de sus competencia de investigación – sanción, pero más allá de esto no se cuenta con información.

Con todo lo manifestado hasta el momento, y del resultado de la investigación, se puede determinar que existe una deuda importante en el tratamiento que se da a las víctimas en cuanto a la protección a sus derechos para su integral y adecuado tratamiento. El proceso de atención que otorga el Estado no hace enteramente efectiva la normativa internacional que se vincula a esta grave violación a los derechos humanos, relacionado principalmente con los estándares esenciales para el tratamiento a las víctimas, los estándares internacionales de derechos humanos, así como los instrumentos regionales y específicos en esta materia, como es el Protocolo de Palermo.

De esta manera, se puede concluir que el Ecuador no está preparado para dar una respuesta basada en derechos a las víctimas, ya que el mayor esfuerzo se ha impulsado en áreas que no se enfocan en la prioridad de su atención, en cuanto a su protección específica derivada de su acogimiento, seguridad, protección de la ley, acceso a derechos, reparación integral y reinserción social, ya que estas líneas cuando las hay no son efectivas, o son incompletas al nivel de necesidad que requiere esta problemática para el efecto.

Muchos de los inconvenientes en la materia se han condicionado a la voluntad del Estado, que es inexistente en la actualidad y que se ha vuelto necesaria para la formulación de políticas, instrumentos, herramientas, que permitan superar la falta de acciones en el tema de trata. Por esto, la importancia de este trabajo que permita poner en evidencia las necesidades de las víctimas y de las personas que el Estado no ha considerado como prioritarias dentro de sus actuaciones.

#### **4.1.2. Desafíos y propuestas.**

El Plan Nacional contra la Trata de Personas requiere actualizarse y asumir la especialidad de la problemática, con medidas eficaces que puedan cumplirse en beneficio de las víctimas, además de un presupuesto que se disponga en especial para el desarrollo y cumplimiento de sus disposiciones. Así también, el Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia de las Personas Víctimas de Trata de Personas emitido en el año

2013 tiene que transformarse en disposición vinculante para su uso en las entidades que asisten y protegen a las víctimas de trata de personas.

La rectoría en materia de trata de personas en el Ecuador tiene que ser asumido por el Ministerio de Inclusión Económica y Social para que la problemática sea considerada desde la gravedad de la violación a los derechos humanos, en donde la persona y su afectación sea el eje que prime en las políticas sociales y económicas para el beneficio de las víctimas.

La coordinación de las entidades estatales con las Organizaciones no Gubernamentales es esencial dentro de la política anti trata, considerando que estas últimas poseen una amplia trayectoria con esta población y tienen especialidad en el tratamiento de la problemática, además de recibir la mayor cantidad de víctimas en el Ecuador. En este sentido, debe haber una cooperación constante del Estado con las organizaciones sociales en el apoyo que requieran y en el trabajo conjunto.

Es preciso que las organizaciones de la sociedad civil sean parte de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas, y no solo las instituciones del Estado, que a pesar de ser los formuladores de la política pública requieren la experticia del trabajo que poseen las organizaciones civiles para adoptar una política concertada y adecuada a las necesidades de la población víctima.

En cuanto a la prevención, se requiere una política permanente y coordinada entre organizaciones sociales y del Estado que promuevan e impulsen un cambio de estructuras sociales desde una formación temprana, con educación en temas de género, igualdad, cultura de paz y buen trato. Además de dar prioridad a la progresividad en el acceso a derechos económicos, sociales y culturales de la población, de un modo incluyente y equitativo.

De igual forma, es preciso una coordinación entre instituciones públicas principalmente con experticia en materia social, para que acumulen sus esfuerzos en suprimir las afectaciones producidas por la desigualdad estructural que existe en el Ecuador entre hombre y mujeres, y de esta manera, lideren la mesa de prevención en materia de trata de personas dentro del Comité Interinstitucional. Todo este esfuerzo debe compilarse y evaluarse periódicamente, determinando sus avances, con el afán de medir los resultados y todo lo que se ha hecho para valorar estas respuestas en la población.

Es fundamental que la coordinación interinstitucional para la protección de las víctimas involucre instituciones que tengan como competencia una protección prioritaria a las personas, como es el Ministerio de Salud Pública en la protección física, psicológica y sexual, que no la asume con rutas y protocolos que otorguen un tratamiento especializado a las víctimas de trata por su especial situación en la que se encuentran, tomando en cuenta que requieren una atención diferenciada dentro de los establecimientos públicos.

Es necesario que la coordinación de instituciones del Estado con organizaciones no gubernamentales permitan conocer y llevar estadísticas de la cantidad de población víctima que existe, y respeten su derecho a ser parte o no del sistema penal, sin que esto evite que puedan acceder a una protección integral por parte del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos.

Los convenios que celebra el Ministerio de Inclusión Económica y Social con organizaciones sociales para la protección y acogimiento de víctimas en general debe promover la continuidad del servicio, más no incidir en su debilitamiento. De esta manera, deben cumplir a cabalidad con la dotación de recursos económicos que permita financiar equipos técnicos con recursos suficientes para la atención que brindan, en apego a la progresividad de los derechos humanos. Del mismo modo, el Estado como principal garante de la protección de derechos de población vulnerable, debe instalar centros de acogimiento especializado y suficiente al menos en cada región del Ecuador para las víctimas tanto hombres como mujeres, mayores y menores de edad, que responda a las diversas finalidades y modalidades de la trata de personas.

El Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado, como un órgano que se encarga de la protección a las víctimas, implica dotar de una protección que deba ser no solo dentro del proceso penal para la sanción al victimario, sino también para precautelar la respuesta ante la afectación que sufrió la población víctima. Para esto requiere adecuar las normas que rigen su funcionamiento para tener la disposición de dar continuidad y seguimiento al proceso judicial hasta determinar la indemnización de daños y perjuicios para las víctimas de trata de personas, con el fin de que la protección que otorga la ley sea eficaz para restituir de alguna forma la afectación causada.

En referencia a la reparación de derechos, los jueces de acuerdo a los estándares internacionales en esta materia y de acuerdo a las disposiciones del Código Orgánico

Integral Penal deben disponer en todas las sentencias condenatorias que emitan, la reparación integral a las víctimas de estas graves violaciones a derechos humanos. Sin embargo, es preciso tener presente la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha señalado que las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación que hizo que sean parte del crimen, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo (Caso González y otras vs. México).

La reparación integral a las víctimas de trata de personas requiere que las instituciones del Estado estén articuladas para que todos sus esfuerzos se agoten brindando apoyo en una adecuada reinserción social de la población víctima, con un trabajo digno, educación, acceso a vivienda, salud, seguridad social, entre otros, que deben gestionarse con las instituciones competentes para ello y hacerse efectivo en el afán de alejar a la población víctima de la reincidencia en el círculo del crimen.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos debe llevar una estadística de todas las víctimas que atienden y su situación como mínimo por cinco años, que permita dar un seguimiento que sea confiable para el proceso que se lleva a cabo.

Finalmente, es recomendable que el programa de reparación a víctimas que lleva a cabo la Defensoría del Pueblo se haga replicable para el trabajo ampliado con las graves violaciones de derechos humanos como la trata de personas y darle a una institución especializada en derechos humanos en coordinación con otras instituciones públicas rectoras en materia social, que se encarguen del proceso de reparación que hasta el momento no ha sido efectivo en el Ecuador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2006). *Homo Sacer*, El poder soberano y la nuda vida. España: editorial pre-textos.
- Ávila Santamaria, Ramiro (2012). Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos. Pensamiento Jurídico Contemporáneo N°1, Quito – Ecuador.
- Beristain, Carlos Martín (2012). “Acompañar los procesos con las víctimas”. Fondo de Justicia Transicional. España.
- Corte IDH en el Caso García Lucero y otras Vs. Chile, en sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México en Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Rodríguez Vera y otros Vs. Colombia en Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.
- Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos (2012).
- Collazos Marisol (s/f). *Concepto de víctima*. Disponible en <http://www.marisollcollazos.es/victimologia/Victimologia-Concepto-de-victima.html>; visitado en 04/10/2015.
- Corrales, María Cristina (2006) Desarrollo de la Guía 1. Seminario Permanente II.
- Chiarotti, Susana (2003). “La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos”. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7176/S035292\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7176/S035292_es.pdf)
- Demarco, Laura y María de la Mercedes de Isla (2009). *Se trata de nosotras*. Buenos Aires Argentina: editorial Las Juanas.
- Donoso, Guina (2013). “Trauma y Justicia. Desafíos pendientes en las intervenciones psicosociales”. *Revista Aportes Andinos*. Número 33, p. 65. UASB- PADH, Quito Ecuador.

- Espinoza, Bolívar (2007). “Estudio de los aspectos teórico-prácticos del delito de trata de personas con fines de explotación sexual y su prueba en el proceso penal acusatorio” *Revista de Derecho* número 8: 191-200.
- Fundación Nuestros Jóvenes (2013). *Lo que esconde la luna*. Quito, Ecuador: Feedback.
- Fosin y Giz (2012). “Estudio La trata ante el espejo, una aproximación a la explotación sexual en trabajo esclavo”. Frontera Norte, Ecuador.
- Garbay, Susy (2004), “Migración, esclavitud y tráfico de personas”. Globalización, migración y derechos humanos. Programa Andino de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs7/Ssusy%20Garbay.pdf>.
- Herrera Sanchez, Sonia (2013). “Atrapadas en el limbo. Mujeres, migraciones y violencia sexual”. Barcelona: Cuadernos Cristianisme i Justicia.
- Informe para Ecuador sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América 2015.
- Lema, Lizeth (2014). “Las políticas públicas en la trata de personas y en la explotación sexual en Quito: Una respuesta inconclusa”. FLACSO, Quito- Ecuador.
- Lovatón Palacios, David (s/f).” Atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos: Algunos apuntes desde la victimología”, *Revista IIDH*. Vol. 50 p. 210.
- Magalhaes, Lina (2015). “Un diagnóstico global”. *Perfil Criminológico*, p.14. FGE-FLACSO, Quito - Ecuador.
- Ministerio del Interior del Ecuador (2012). *Hablemos sobre la trata*. Quito, Ecuador: AECID, SavetheChildren.
- Ministerio del Interior (2013). “Informe de las actividades realizadas por la unidad contra la trata de personas y tráfico de migrantes por ejes del plan nacional para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas”. Quito Ecuador.
- Ministerio del Interior (2012) “Informe de cumplimiento por ejes del plan nacional para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas”, en el Ecuador”. Quito- Ecuador.

- Organización Internacional de las Migraciones, OIM (2013). *“Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Peronas Y Protección Integral a las Víctimas 2013-2015”*. Quito, Ecuador: OIM Ecuador.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUCDD (s/f). *“Estudio sobre el Estado de la Trata de Personas en Ecuador”*. Lima, Perú
- Rincón, Juana (1998). *“Cooperación del Personal Académico: Mecanismo para la Integración del Sistema Universitario Nacional”*. Universidad Simón Rodríguez. San Fernando de Apure, Venezuela.
- Ruiz, Martha Cecilia (2008). *“Repensar la trata de personas más allá del enfoque criminal”*. *Entre tierras*, edición especial página 7.
- UMO (2015). *“Concepto de víctima, Víctimología”*, Licenciatura en Criminología, Curso 2006-07. UMO, disponible en <http://www.marisolcollazos.es/victimologia/Victimologia-Concepto-de-victima.html>, 2015
- Villagra, Carolina (2008). *“Hacia una política postpenitenciaria en Chile: desafíos para la reintegración de quienes salen de la cárcel”*. *Debates Penitenciarios [En línea] N° 7*. Disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/pub\\_periodicas\\_dp\\_07.htm](http://www.cesc.uchile.cl/pub_periodicas_dp_07.htm)

## **NORMATIVA**

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, 1994.
- Principios y directrices básicos de la ONU sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 2005.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, 1985
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976
- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, 1984
- Convención sobre los derechos del niño, 1989.

Congreso de Milan, 1985

Estatuto De la Corte Penal Internacional, 2002.

Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,  
1993

Convención Americana de Derechos Humanos; 1969

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la  
mujer, 1994.

Guías de Santiago sobre la protección de víctimas y testigos, 2008.

Cien Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas en situación de  
vulnerabilidad, 2007

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres  
y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la  
Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo de Palermo, 2000.

Código Orgánico Integral Penal, 2014

Constitución de la República del Ecuador, 2008

Reglamento del Sistema de Protección a Testigos y Víctimas, 2014

## **ENTREVISTAS**

Aracely Flores, 26 de agosto de 2015

Argentina Santacruz, 18 de agosto de 2015

Consuelo Laso, 5 de septiembre de 2015

María Fernanda Revelo, 3 de septiembre de 2015

Paloma García, 21 de agosto de 2015

Sofía Zapata, 25 de agosto de 2015

## ANEXOS

### **CUESTIONARIO DE ENTREVISTA: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES E INTERNACIONALES.**

1. ¿Qué funciones tiene la organización en cuanto a la trata de personas?
2. ¿Cómo cree usted que considera el Estado ecuatoriano a la trata de personas?
3. ¿Cree que hay avances en el tema de atención a trata actualmente en el Ecuador?
4. ¿Qué tipo de noción y tratamiento se le ha dado a la víctima de este delito en el Ecuador?
5. ¿Considera que la atención que se ha dado a las víctimas en el Ecuador respeta derechos humanos y estándares internacionales en esta materia? ¿Por qué?
6. ¿Qué organizaciones civiles en el país dan atención a víctimas de trata? ¿El Estado apoya en este trabajo?
7. ¿Conoce usted qué tipo de prevención en esta materia realiza el Estado? ¿Cree que es la adecuada?
8. ¿Cree que se ha considerado una investigación y estadística importante por parte del estado en esta materia? ¿De donde provienen los datos?
9. Con respecto a la sanción a los victimarios ¿cree que dentro de los procesos judiciales se toma en cuenta las necesidades de las víctimas? ¿O conoce casos en donde se hayan iniciado otros procesos judiciales para la reparación de las víctimas?
10. ¿Cómo ha asumido el Estado la protección a las víctimas? ¿Qué tipo de protección se da a las víctimas?
11. ¿Es suficiente la atención que se da en casas de acogimiento en Ecuador? ¿Conoce en donde se encuentran las víctimas y que hacen al no tener donde ubicarlas?
12. ¿Considera que la restitución de derechos y reparación a las víctimas ha sido efectivo en el Ecuador? ¿Conoce qué medidas se han tomado o se están tomando para el efecto?
13. ¿En qué medida el Estado ha considerado la coordinación institucional con las organizaciones internacionales o de la sociedad civil para el tratamiento a las víctimas de trata?

14. ¿Considera que la política pública en materia de trata de personas es adecuada y prioritaria para este gobierno?
15. ¿Cuál es el énfasis o enfoque más fuerte que en las políticas y acciones se han adoptado en el tratamiento de esta problemática? Seguridad o derechos humanos?
16. ¿Qué institución del Estado considera que han asumido el rol más fuerte en esta problemática y en qué sentido ha ido su trabajo?
17. ¿Qué instituciones del Estado faltan por asumir su rol en torno a la trata de personas? ¿De qué manera sería útil su participación al respecto? ¿Por qué cree usted no han dado prioridad a participar más activamente en este tema?
18. ¿Cree que El Plan Nacional contra la Trata y la Comisión Interinstitucional han ayudado a evitar la expansión del delito y mejorar el tratamiento que se da a las víctimas?
19. ¿Cómo considera el proceso de atención a las víctimas que proporciona el Estado? ¿Cree que considera la situación, necesidades y demandas de las víctimas?

## **CUESTIONARIO DE ENTREVISTA: INSTITUCIONES PÚBLICAS.**

1. ¿Qué considera ha sido central en las políticas contra la trata de personas en el Ecuador?
2. ¿Qué plan está aplicando actualmente? ¿Cree que el Plan contra la Trata de Personas ha sido una herramienta eficaz contra esta grave violación a los derechos humanos? ¿Responde a las necesidades de las víctimas? ¿Cuáles han sido sus avances, limitaciones, y que falta por hacer en esta materia?
3. ¿Considera que se ha dado prioridad a la política pública en materia de trata de personas? ¿Está encaminada al respeto y garantía de los derechos humanos de la/os víctimas?
4. ¿Qué acciones le falta asumir al Estado en cuanto a la política referente a la trata de personas?
5. ¿Considera que la atención que se brinda a las personas víctimas de trata de personas en el país es la adecuada? ¿Qué falta por hacer?
6. ¿cuál es el énfasis más fuerte que en las políticas y acciones se han adoptado en el tratamiento de esta problemática?
7. ¿Qué tipo de atención diferenciada otorga el Estado a la trata con sus diversas finalidades y la trata interna o internacional?
8. ¿Considera que el Estado otorga un integral tratamiento a este delito?
9. ¿Cree que el Estado ha asumido una protección adecuada a las víctimas de este delito? como
10. ¿Cree que la prevención que realiza el Estado en esta materia ha sido de utilidad para evitar la expansión del delito?
11. ¿Considera que la restitución de derechos y reparación a las víctimas ha sido efectivo en el Ecuador? ¿Qué medidas se han tomado o se están tomando para el efecto?
12. ¿Considera que el Ecuador está cumpliendo los estándares internacionales en esta materia?
13. ¿Cree que la coordinación institucional ha sido efectiva en esta materia?
14. ¿Ha existido coordinación con el MIES, Ministerio de Educación, Salud, Trabajo para la atención a las víctimas de este delito?

15. ¿Qué respuesta están dando al acogimiento de víctimas, tomando en cuenta que solo existe una casa de acogimiento en el Ecuador? ¿Abastece esta única institución, que opciones da el Estado?
16. ¿Existen un seguimiento por parte del Estado a las víctimas del delito una vez que son parte de la reinserción familiar o social?
17. ¿Conoce medidas de reparación que se ha dado a las víctimas del delito en procesos penales?
18. ¿Qué institución del Estado considera que han asumido el rol más fuerte en esta problemática y en qué sentido ha ido su trabajo?
19. ¿Qué instituciones del Estado faltan por asumir su rol en torno a la trata de personas? ¿De qué manera sería útil su participación al respecto? ¿Por qué cree usted no han dado prioridad a participar más activamente en este tema?
20. ¿Cómo considera el proceso de atención a las víctimas que proporciona el Estado? ¿Cree que considera la situación, necesidades y demandas de las víctimas?