

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO
CONVOCATORIA 2012-2013**

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

**RESPUESTA A LA SITUACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE
PERSONAS EN SITUACIÓN DE REFUGIO Y REFUGIADAS EN SITUACIÓN
DE TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR**

GENTIANA SUSAJ PRELAJ

AGOSTO 2014

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA Y ESTUDIOS DE GÉNERO
CONVOCATORIA 2012-2013**

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

**RESPUESTA A LA SITUACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE
PERSONAS EN SITUACIÓN DE REFUGIO Y REFUGIADAS EN SITUACIÓN
DE TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR**

GENTIANA SUSAJ PRELAJ

ASESORA: LUCY BEATRIZ SANTACRUZ BENAVIDES

LECTORA: GINA BENAVIDES

AGOSTO 2014

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos a Lucy Santacruz por su acompañamiento en el desarrollo de esta investigación y a Gina Benavides por sus aportes como lectora de este documento.

A los funcionarios públicos, los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia, que han colaborado para este estudio.

Espero que este Estudio contribuya a fortalecer las políticas públicas en materia de lucha contra la trata y refugio y en vista de la protección efectiva de sus derechos.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	5
Aspectos metodológicos:	6
Estructura del texto:	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO 1	13
LAS INTERSECCIONES ENTRE TRATA Y REFUGIO	13
Víctimas de trata reconocidas como refugiadas en la jurisprudencia internacional, según la definición del refugiado de la Convención del 1951 y el Protocolo de 1967	15
CAPITULO 2	18
EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS	18
CAPITULO 3	23
SITUACIONES DE TRATA DE PERSONAS Y REFUGIO EN ECUADOR	23
Trata de personas refugiadas o refugiadas en situación de Trata de personas en Ecuador	23
CAPITULO 4	31
LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN ECUADOR	31
Las políticas y el marco legal en material de lucha contra la Trata de personas	31
Política y marco legal en materia de refugio	34
Intersecciones entre las políticas en Ecuador	37
CAPITULO 5	39
EL INVOLUCRAMIENTO Y EL PAPEL DE LOS ACTORES NO-ESTATALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA COMO REFUGIADAS	39
CAPITULO 6	42
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
ANEXOS	48

RESUMEN

Desde los primeros años del siglo XX los Estados han cooperado para erradicar la Trata de personas. Sus objetivos, enfoques, políticas y acciones han evolucionado con el tiempo. Los primeros instrumentos internacionales para la erradicación de la trata de mujeres para la prostitución¹ han evolucionado a otros dedicados a la erradicación de la Trata de personas en todas sus formas y modalidades.² Las acciones desarrolladas por los Estados han sido diversas respondiendo a sus intereses y motivos para luchar contra la Trata de personas. Los instrumentos internacionales cuyo objetivo es luchar contra la Trata de personas son un punto de partida para su combate como un delito y no como una violación de los derechos humanos de las víctimas. Este enfoque securitista ha sido el que ha liderado estas acciones a nivel mundial. Sin embargo, otros instrumentos de derechos humanos son los que nos deben servir de respaldo para abordar esta problemática con un enfoque de derechos humanos.

El régimen internacional de protección de víctimas de la Trata y el marco legal nacional en Ecuador no son garantías suficientes para la protección de los derechos de las víctimas de la Trata. Las normas, procedimientos y reglamentos actuales tienen un enfoque de persecución de delito y control migratorio, resultando en medidas deficientes en cuanto a la prevención y la protección del ser humano víctima de trata.

A pesar de un considerable número de estudios sobre el refugio en Ecuador³, no se ha podido encontrar un estudio específico sobre el nexo entre la Trata de personas y refugio. De esta manera, con este primer estudio, espero contribuir a un mayor conocimiento sobre esta problemática específica e invitar las diferentes entidades que tienen responsabilidades y

¹ Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, 1904, Sociedad de Naciones, Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, 1910, Sociedad de Naciones, Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, de 1921, Sociedad de Naciones, Convención sobre la Esclavitud, 1926, Naciones Unidas, Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, 1933, Sociedad de Naciones. Estos Convenios serán referidos de aquí en adelante: “Acuerdo 1904”, “Convenio 1919” y “Convenio 1933” (Fuente el línea: <http://www.endvawnnow.org/es/articles/536-tratados-y-convenios-de-las-naciones-unidas.html>). Para más información sobre tratados y convenios de las Naciones Unidas, véase Anexo I del presente documento.

² Protocolo de 1949 que modifica el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, de 1904, y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, de 1910, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 30, N° 446 (Véase también el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, de 1904, enmendado por el Protocolo de 1949 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 92, N° 1257) y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, de 1910, enmendado por el Protocolo de 1949 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 98, N° 1358)); Convenio para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, 1950, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 96, N° 1342; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, resolución 25/55 de la Asamblea General, anexo I, archivos oficiales de la Asamblea General de la ONU, 55° periodo de sesiones, supl. N° 49, en 44, doc. ONU. A/45/49 (Vol. I), incluido el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños (en adelante, Protocolo de la ONU contra la Trata de personas), 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Estos Convenios serán referidos de aquí en adelante: “Convenio 1949”, “Convenio 1950”, “Convenio 2000” y “Protocolo Trata 2000”.

³ Véase páginas web: <https://www.flacso.org.ec/biblio/opac/>, http://www.acnur.org/index.php?id_sec=27.

competencias en materia de lucha contra la trata y en materia de refugio, para que cuestionen las convergencias entre estas dos, respetando las divergencias y las especificidades de cada una.

Aspectos metodológicos:

La presente investigación se ha desarrollado en los primeros meses del año 2013, como requisito para optar por el título de Especialización en Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo, Programa de Sociología, 2012-2013, FLACSO Ecuador.

Con el objetivo de conocer la realidad de las víctimas de Trata de personas en situación de refugio y vice-versa, esta tesina tiene como objetivo general la comprensión de las respuestas institucionales a la protección de las víctimas de la Trata de personas merecedoras del estatuto de refugiada en Ecuador. Los objetivos específicos de esta investigación son: primero, identificar el marco legal y doctrinal sobre las intersecciones entre el régimen de la protección internacional de personas refugiadas y el régimen de la protección de las víctimas de la Trata de personas. Segundo, identificar las políticas actuales de Ecuador sobre la Trata de personas, mostrar las intersecciones entre las políticas de lucha contra la Trata de personas y estatuto de refugio en Ecuador. Y, por último, realizar una primera aproximación en cuanto a la situación de víctimas de Trata en situación de refugio en Ecuador e identificar el involucramiento y el papel de los actores no-estatales en los procesos de protección de las víctimas.

Por lo anterior, las preguntas centrales que sirvieron de guía para esta investigación son: ¿Cuáles son las disposiciones de instrumentos internacionales sobre la Trata de personas como una violación de derechos humanos? ¿Cuáles son las políticas actuales de Ecuador en el tema de Trata de personas? ¿Cuál son las intersecciones entre las políticas de lucha contra la Trata de personas y las de refugio en Ecuador? ¿Cuál ha sido el involucramiento y el papel de los actores no-estatales en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas para el reconocimiento de las víctimas de la trata como refugiadas? Y finalmente, ¿qué retos se presentan?

La investigación se ha basado principalmente en fuentes un estudio bibliográfico de documentos, investigaciones, artículos y trabajos realizados en Ecuador y en otros países por la academia, entidades del Estado, cooperación internacional y sociedad civil. De esta manera, se han recogido las diferentes perspectivas y fuentes de información lo que ha enriquecido los resultados de este trabajo. Adicionalmente, se realizaron 6 entrevistas

presenciales y virtuales con representantes de organizaciones y agencias internacionales con sede en Quito y con funcionario de la Dirección de Refugio. No fue posible la entrevista con la Unidad Anti-Trata del Ministerio del Interior, quien me derivó para una entrevista con el Ministerio de Relaciones Exteriores, órgano rector en materia de refugio.

Estructura del texto:

El primer capítulo se analiza brevemente el nexo que existe entre Trata de personas y refugio para poder visibilizar de manera más clara las intersecciones de los regímenes explícitamente reconocidas en algunos países latinoamericanos.

El en segundo capítulo se presenta el régimen internacional de lucha contra la Trata de personas y el de refugio, las intersecciones que se encuentra entre los dos regímenes y la jurisprudencia internacional, según la definición del refugiado de la Convención del 1951 y el Protocolo de 1967. Dicho análisis, nos dará luces sobre la construcción de las políticas y respuestas institucionales a nivel estatal y en concreto en Ecuador.

El tercer capítulo se refiere a la situación de Trata de personas y refugio en Ecuador basada en estudios e informes que arrojan datos y perfiles de las víctimas de la trata en el país y de la población en necesidad de protección internacional.

El cuarto capítulo se hace un resumen de las políticas actuales y la operatividad de las mismas en casos de intersección entre trata y refugio en Ecuador, considerando las convergencias y divergencias como también el marco institucional - competencias, capacidades, coordinación inter-institucional.

El capítulo cinco se enfoca en el involucramiento y el papel de la sociedad civil y de agencias de cooperación internacional para el reconocimiento de las víctimas de la trata como refugiadas.

Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre los principales ejes del estudio.

INTRODUCCIÓN

La Trata de personas es un problema complejo que cruza tres regímenes: el de derechos humanos, el régimen penal internacional y el de refugio. A menudo es considerado meramente como un crimen, limitando de esta manera el entendimiento del fenómeno, la gravedad y el tipo de respuestas planeadas o dadas por gobiernos, sociedad civil, academia u otros. Es importante recalcar que la Trata de personas es una grave violación de los derechos humanos, que puede afectar cualquier persona sin limitación alguna.

La Trata de personas es una forma de esclavitud y una grave violación de los derechos humanos. Las víctimas de la trata son personas en situación de migración (interna o externa), cuyos derechos humanos fundamentales han sido violados de múltiples maneras. Son migrantes que se encuentran en situación regular o irregular en el país, como nacionales, refugiados/as, solicitantes de la condición de refugiado/a o migrantes económicos/as. Su situación de vulnerabilidad y falta de protección durante su situación en la cual han sido víctimas de trata en un gran mayoría de casos permanece incluso después de haber sido identificadas como víctimas de la trata de personas; ello, como resultado de respuestas institucionales inadecuadas y ineficaces.

“La causa contra la Trata de personas no es solamente un tema de interés para los Estados; ha sido firmemente acogida por feministas prominentes, organizaciones internacionales, líderes de derechos humano e importantes agencias internacionales” (Hathaway 2008:2). En una multitud de análisis, investigaciones, artículos, libros, etc., la Trata de personas es definida tomando como base la definición establecida en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) (de aquí en adelante Protocolo contra la Trata). El desarrollo de los instrumentos internacionales, regionales, nacionales y locales en años posteriores y la aprobación del Protocolo contra la Trata, evidencian la importancia que ha tenido este instrumento como guía y referencia para el combate de la Trata de personas a través de prevención, la persecución del delito y para la protección de las víctimas de la trata. Sin embargo, se trata de un instrumento cuyo enfoque es la prevención y la persecución de la trata de personas como un delito transnacional y un tercer lugar la protección de las víctimas de este delito. No es en sí mismo un instrumento de derechos humanos, ya que las disposiciones de protección son facultativas para los Estados parte.

En sintonía con el Protocolo contra la Trata, el posicionamiento de los investigadores en su gran mayoría se centra en la trata como un delito, siendo “fiel” al propósito del Protocolo contra la Trata, cuyo artículo 1 (1) establece: “El presente Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con la Convención”. La finalidad de la Convención es “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional” (artículo 1). Esta postura ha definido un enfoque primario de persecución de delito y no de protección de las víctimas y erradicación de las causas del fenómeno.

El Protocolo contra la Trata establece en su artículo 3:

- a. Por "Trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la Trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "Trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.”

A pesar de que la Trata de personas ha sido referida como la “esclavitud del día de hoy”, el análisis de la definición de la Trata de personas provoca dudas en cuanto a la distinción de la Trata de personas por un lado y la esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso por otro lado, tomando en consideración la Convención del 1926, el Derecho penal internacional y el derecho internacional de derechos humanos (véase Hathawy 2008, Piotrowicz 2010, Gallagher 2009). La definición en sí, reduce la esclavitud a situaciones específicas de explotación, exigiendo presencia de determinados actos - “captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas” - , medios - “amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra” -, con el propósito de la

explotación en cualquier forma. La definición menciona algunas formas de explotación que constituyen el mínimo de las formas por las cuales una persona puede ser considerada como víctima de Trata. Las legislaciones penales de países que han ratificado el Protocolo contra la Trata han establecido formas adicionales de explotación para las víctimas de trata.

La definición de los medios utilizados es importante porque cuando uno de ellos ha sido empleado, el consentimiento dado por la persona “no se tendrá en cuenta” ya que estaríamos en frente de un consentimiento viciado y por tanto irrelevante. En casos de personas menores de 18 años, los medios utilizados la ausencia de los mismos, es irrelevante igual que cualquier consentimiento dado por ellas mismas o sus tutores o responsables legales.

Según el Protocolo contra la Trata, la Trata de personas se realiza por un grupo delictivo organizado y tiene carácter transnacional por el hecho de haberse cruzado una frontera internacional.⁴ Posteriormente, las legislaciones nacionales han ampliado la tipificación del delito de la Trata de personas suprimiendo estas limitaciones y considerando Trata de personas el delito cometido por un grupo organizado delictivo o por cualquier grupo o persona individualmente, a nivel transnacional o dentro del territorio nacional - referidas como “Trata internacional” y “Trata interna” respectivamente.

El combate de la Trata de personas con fines de explotación es una responsabilidad del Estado. Los esfuerzos realizados hasta la actualidad, sea a través de los instrumentos internacionales sea a través de iniciativas y avances a nivel nacional en diferentes países, han recibido críticas y son consideradas insuficientes por diferentes profesionales y académicos, sobre todo por la falta de una protección efectiva para las víctimas de la trata, una protección no condicionada a su colaboración con las autoridades (véase Hathaway 2008).

En Ecuador, se han realizado considerables esfuerzos en este campo y existen una serie de compromisos asumidos por el Estado. Ello, a través de la ratificación de instrumentos internacionales, participación activa en espacios de organismos regionales e internacionales, reformas legales y políticas a nivel nacional y local.

Para esta tesina, me limitaré a la situación de las víctimas de trata merecedoras del estatuto de refugiada y en concreto:

⁴ Protocolo Trata 2000 artículo 1 (1) establece: “El presente Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con la Convención”. El artículo 2 de la Convención estipula el ámbito de la aplicación, según el cual resulta que el delito de la trata debe tener estos elementos adicionales: ser cometido por un grupo delictivo organizado y tener carácter transnacional. (Véase artículos 2, 3 y 5 de la Convención).

- a. Las personas solicitantes de la condición de refugiada que se han encontrado en una situación de Trata de personas antes, durante o después de la huida de su país por motivos no relacionados con la situación de trata en cuanto tal;
- b. Las personas que por haber sido víctimas de trata o por huir de una situación de trata son merecedoras del estatuto de refugiado/a;

En ambos grupos, se pueden encontrar personas que han sido denegadas por el Estado pero que han sido reconocidas por el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y/o han sido reasentadas a un tercer país.⁵

Según el Estatuto de ACNUR, adoptado por la resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1950, “el ACNUR tiene el mandato de: Proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y buscar soluciones duraderas al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.”⁶

En este marco, ACNUR puede realizar el reconocimiento por mandato de casos determinados de víctimas de trata merecedoras del estatuto de refugiada y *vice-versa* asegurando la protección jurídica práctica de los refugiados que se encuentran en una situación de desprotección por el Estado de refugio. En casos excepcionales, ACNUR inicia los trámites para el reasentamiento de la persona a un tercer país. El “reasentamiento tiene carácter excepcional y se utiliza para casos muy específicos, siguiendo los criterios que han sido establecidos por los países y el ACNUR”.⁷ No obstante, es importante recalcar que ACNUR no puede reasentar a los refugiados por decisión propia. El papel de ACNUR en los procedimientos de reasentamiento se limita a la identificación de casos y la realización de los trámites pertinentes para que los Estados a los cuales ACNUR les presenta los casos, puedan tomar una decisión al respecto. Por tanto, “la decisión de aceptar a un refugiado para beneficiarse del reasentamiento es una decisión exclusiva y discrecional de los países de reasentamiento y no del ACNUR”.⁸

⁵ “El reasentamiento consiste en la transferencia o reubicación de un refugiado del país donde buscó protección a un tercer país que ha aceptado admitirlo. A los refugiados, por lo general, se les otorgará asilo u otra forma de residencia a largo plazo y en muchos casos tendrán la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados.” Fuente el línea: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>

⁶ Fuente en línea: http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=4948&id_sec=

⁷ Fuente el línea: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>

⁸ Fuente el línea: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>

El término “víctima de trata” incluirá tantas víctimas de trata quienes han sido formalmente reconocidas por las autoridades, como las presuntas víctimas identificadas por instituciones del estado u organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales.

A menudo, una vez rescatadas de una situación de Trata de personas, las víctimas son re-victimizadas por la falta de políticas efectivas y procedimientos claros y unificados en cuanto a la identificación de ellas como víctimas, la falta de los mecanismos y recursos suficientes y adecuados para la información, asistencia y protección.⁹ Menos se conoce el tipo de protección internacional que se le da por parte del Estado de Ecuador a víctimas de trata merecedoras del estatuto de refugiada y tampoco se cuenta con información suficiente sobre las medidas y las acciones del Estado en cuanto a la valoración el otorgamiento del estatuto de refugiada para víctimas de Trata de personas merecedoras de dicho Estatuto.¹⁰ Organismos internacionales como ACNUR, legislaciones y jurisprudencias de otros países indican que víctimas de Trata de personas pueden estar en necesidad de protección internacional según lo establecido en el Convenio del 1951 relacionado al Estatuto del Refugiado (Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 189, No. 2545) y su Protocolo del 1967.

⁹ Véase Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de personas y otros Delitos, *Juntos contra la Trata de Personas. Hacia una Política Pública en material de Trata*, 2012, pg. 29 - 42; Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) *Serie de Diagnósticos en cantones de Ecuador*: Colta y Guamate, provincia de Chimborazo, Ibarra provincia de Imbabura, Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura, Sal Lorenzo, provincia de Esmeraldas, Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, 2012 (consultados en línea: http://www.oim.org.ec/portal/index.php?option=com_content&view=category&id=46&layout=blog&Itemid=95); Departamento del Estado de los Estados Unidos, *Human Trafficking Report 2012*, pg. 144-146 (consultado en línea: <http://www.state.gov/documents/organization/192595.pdf>)

¹⁰ *Ibid.*

CAPITULO 1

LAS INTERSECCIONES ENTRE TRATA Y REFUGIO

En este capítulo se hará un breve análisis del nexo que existe entre Trata de personas y refugio para poder visibilizar de manera más clara las intersecciones de los regímenes explícitamente reconocidas en algunos países latinoamericanos. En el trabajo para esta investigación, no se pudo identificar información ni documentos explícitos sobre estos temas en Ecuador. Ello se debe a la ausencia de políticas y de la legislación expresa sobre la intersección entre trata y refugio se refiere en este país.

Los vínculos entre la problemática de la Trata de personas como una violación de derechos humanos y la protección internacional como un mecanismo de protección a las víctimas de la Trata de personas, son articulados en las realidades de la migración en todas sus formas: “migración económica, refugio, desplazamiento forzado” (Murillo y Franco, 2011:22). Sobre estos procesos, los autores Murillo y Franco valoran que “las distinciones entre el «carácter forzoso» y la «libre decisión» son sumamente difíciles de definir y determinar, y pueden conducir a múltiples y recurrentes violaciones de los derechos fundamentales de las personas migrantes, refugiadas y desplazadas” (Murillo y Franco, 2011:22).

Es así como ha sido establecido en los diferentes instrumentos internacionales como convenios, tratados, directrices, etc., en los cuales se indica que víctimas de trata pueden ser merecedores del estatuto de refugiada según el Convenio del 1951 y el Protocolo del 1967. El Protocolo contra la Trata de personas, en su artículo 14, establece una importante cláusula de salvaguardia según la cual las acciones de combate a la trata y medidas para asistencia y protección a las víctimas de la trata – previstas en dicho Protocolo-, no afectarán los “derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional”. El artículo 14 hace mención al derecho internacional humanitario, a la normativa de derechos humanos y menciona exclusivamente “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos” (Protocolo contra la Trata, art. 14). De esta manera, las políticas en general y los mecanismos de protección de víctimas de Trata de personas en particular, no son excluyentes. La misma persona víctima de trata se puede encontrar en dos procesos simultáneamente: bajo el Sistema de Protección de Víctimas y Testigos por ser considerada como víctima de un delito y bajo el régimen de protección internacional por ser por ejemplo solicitante de la condición de refugiado/a.

En conexión a lo anterior, deberíamos mirar brevemente la definición del refugiado según la Convención del 1951 y su Protocolo del 1967, ratificado por Ecuador. Dicha definición establece que será reconocido como refugiado cualquier persona que:

“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

De acuerdo las Directrices de ACNUR de 2002 sobre la persecución relativa al género indican que las víctimas de Trata de personas que se encuentran en esta situación tienen un temor fundado de persecución en su país de origen por uno de los motivos estipulados en la definición son merecedores del estatuto de refugiado/a. En particular, las Directrices indican:

“Las circunstancias particulares de cada individuo determinan cuándo se puede hablar de un temor fundado de persecución. Si bien hombres y mujeres podrían padecer el mismo tipo de daños, también existe la posibilidad de que sufran formas de persecución específicas de su sexo. [...]. No cabe duda de que la violación y otras formas de violencia de género, tales como la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina, la violencia doméstica y la Trata de personas, constituyen actos que ocasionan un profundo sufrimiento y daño tanto mental como físico, y que han sido utilizadas como mecanismos de persecución, ya sea por agentes estatales o particulares.¹¹ (Turk citado por ACNUR 2002:23)

Por otro lado, tenemos presente que de igual manera, los/as solicitantes de la condición de refugiado/a o los y las refugiadas pueden encontrarse en situación de Trata de personas o de tráfico ilícito de migrantes. En esta línea, Turk¹² hace mención a los casos de refugiadas quien por encontrarse en una situación vulnerable son encontradas en una situación de Trata de personas. En dichos casos, según el mismo autor, las víctimas de trata podrían “*presentar solicitudes de la condición de refugiado válidas, cuando el Estado no ha sido capaz o no ha querido protegerles de tales formas de amenaza o maltrato*”.

Las acciones en materia de lucha contra la Trata de personas, en el mundo y en las Américas, tienen diferentes variables, entre las cuales se pueden mencionar: defensa y promoción de derechos a través de leyes, planes de acción, estrategias estatales y otras políticas públicas, prevención y sensibilización, identificación de víctimas de trata, protección a víctimas por sus condiciones personales, asistencia (médica, legal, etc.), sensibilización y fortalecimiento institucional (capacitación) - a diferentes instituciones estatales, no-estatales, academia, etc.) – determinación de la condición de refugiada,

¹¹ Citado: ACNUR, «Directrices sobre protección internacional: Persecución por motivos de género», arriba, n. 10, párrafo 9 (omitidas las notas al pie).

¹² ACNUR, «Mujeres refugiadas», arriba en 56, partes V y VI, pg. 63.

búsqueda de soluciones duraderas para casos de refugiadas, protección de la víctima como testigo o víctima de un delito y otras medidas relacionadas a la persecución del delito.

Sin embargo, en la práctica, si comparamos los avances realizados a nivel internacional con los realizados a nivel nacional, se nos hace evidente que hay deficiencias considerables y que a nivel nacional lo ratificado a través de los convenios y tratados no está adoptado en las legislaciones y menos está implementado en la práctica. Estas mismas consideraciones son válidas también para los países de las Américas y Ecuador en concreto.

A modo de ejemplo, en las Américas, países como Guatemala y México cuentan con leyes que hacen especial referencia al derecho de refugio para víctimas de trata. Por ejemplo, Guatemala cuenta con una Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas, la cual “contiene disposiciones importante sobre el derecho de [refugio]” y “la Ley estipula, específicamente, que el proceso de repatriación para víctimas de trata debe realizarse «sin perjuicio del derecho de [refugio]» (artículos 16 y 17). También se reconoce el derecho de las víctimas de trata a contar con información sobre sus derechos y los servicios que se encuentran a su alcance, así como «sobre el procedimiento de [refugio], la búsqueda de su familia y la situación en su país de origen» (artículo 2.h) (ACNUR 2009). En otros países, como Costa Rica, se cuenta con protocolos de repatriación que hacen explícita referencia a las Directrices del ACNUR sobre la aplicación de la Convención de 1951 a las víctimas de la Trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata”, reconociendo que “el estatuto de refugiado puede ser una de las medidas de protección para algunas de las víctimas de trata” y contemplando también “la cláusula de salvaguardia en materia del principio de no devolución y la posible aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951 en situaciones de trata” (ACNUR, 2009).

Víctimas de trata reconocidas como refugiadas en la jurisprudencia internacional, según la definición del refugiado de la Convención del 1951 y el Protocolo de 1967

La determinación del estatuto de refugiado para las víctimas de la Trata de personas debe ser valorado en las mismas condiciones y según los mismos criterios utilizados para todo caso de solicitante de la condición de refugiado/a. “Las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado con motivo de haber sido víctima de trata con fines de esclavitud sexual o de prostitución forzada son tan viables como otras solicitudes de persecución por motivos de género e invocan la problemática de los agentes no estatales” (Turk, Volker y Nicholson, 2010). Por ejemplo, se deben considerar los elementos imprescindibles de la definición del

refugiado: que el/la solicitante se encuentre fuera de su país de origen, tener un temor fundado de persecución por uno o más de los motivos establecidos en la definición – raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que la persona no quiera o no pueda acogerse de la protección de su país de origen debido a dichos temores.

Las víctimas de la trata pueden ser consideradas en necesidad de protección internacional cuando por ejemplo “la persona tratada teme que al regresar haya repercusiones por parte de los tratantes, las cuales podrían llegar a constituir persecución por uno o más de los motivos de la definición de refugiado de la Convención de 1951, y frente las cuales no existe una protección nacional efectiva.” (ACNUR, 2010). En esta línea, para los casos de víctimas de trata con fines de explotación sexual, la pertenencia a un “determinado grupo social” ha sido considerada como el motivo principal para que sean reconocidas como refugiadas.

No obstante, dicha declaración todavía está sin una debida implementación, ya que tal como se ha mencionado anteriormente, los Estados mantienen reservas considerable en cuanto a la inclusión de las víctimas de Trata de personas como refugiadas en aplicación de la definición del estatuto de refugiado de la Convención del 1951 y el Protocolo del 1967.

Según el informe de ACNUR (2010) en las Américas, países como “Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador Argentina, Canadá, Costa Rica, Ecuador, los Estados Unidos de América, México y Perú han tenido desarrollos significativos en la aplicación de la definición de refugiado a víctimas de trata. Sin embargo, en este informe no se cuenta con información explícita sobre las decisiones realizadas en Ecuador. De manera general, el informe resume decisiones administrativas o judiciales que reconocen los siguientes aspectos aplicación:

- El carácter persecutorio de la Trata de personas para efectos del reconocimiento del estatuto de refugiado;
- El entendimiento que, en determinadas circunstancias, el riesgo de re-victimización de las personas tratadas en caso de retornar al país de origen constituye en sí un acto persecutorio;
- El reconocimiento que los actores no estatales (miembros de organizaciones delincuenciales, los familiares de la víctima, etc.) involucrados en situaciones de trata pueden constituirse en agentes de persecución;
- Y la Trata de personas puede guardar relación con la opinión política de la víctima o su pertenencia a un determinado grupo social” (ACNUR 2010).

Estos aspectos son fundamentales para entender las situaciones en las cuales las víctimas pueden gozar del derecho de refugio. Estos elementos son a la vez importantes, porque no requieren la colaboración de la víctima a través de una denuncia o a través de un testimonio en el proceso judicial, tal como se requiere para la protección de las víctimas de la trata como víctimas de un delito. En la actualidad, las víctimas de Trata tienen la obligación para colaborar de esta manera, para poder ser acogidas en los programas de protección de víctimas y testigos o protección de víctimas de delitos, condicionando dicha protección con su colaboración. Esta condicionalidad limita y atenta contra los derechos de la víctima en cuanto a la protección que ella necesita y merece como una persona cuyos derechos humanos han sido violados. No existe la misma condicionalidad para otras víctimas de violación de derechos humanos.

Por su parte, en los procedimientos de refugio o de la determinación del estatuto de refugiado/a, “víctimas-refugiadas” o las “refugiadas-víctimas” como toda solicitante, no tienen la obligación o la condición de denunciar o participar en un proceso penal como testigo para poder presentar la solicitud de la condición de refugiado/a o iniciar un proceso de refugio. En este sentido, el sistema de protección de refugiados es hoy en día el proceso que asegura la protección incondicional de las víctimas de trata merecedoras del estatuto de refugio. Es por ello que debe ser doblemente valorado como “el” instrumento que asegura una debida protección de la víctima de trata merecedora del estatuto de refugio o que no puede ser devuelta a su país de origen o procedencia según el principio de *non-refoulement*.

A pesar que este informe de ACNUR cita Ecuador como uno de los países que han tenido desarrollos significativos en la aplicación de la definición de refugiado a víctimas de trata, actualmente no se ha podido identificar jurisprudencia al respecto.

En cuanto a prácticas de reasentamiento, como otro mecanismo de protección, se cuenta con información limitada. Según informes de ACNUR, en las Américas, solamente se han podido identificar países como Canadá y Argentina como países que “han utilizado el reasentamiento para acoger a refugiados que han sido víctimas del delito de Trata de personas y que no han encontrado protección efectiva en el primer país de [refugio]” (ACNUR, 2010).

CAPITULO 2

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL COMBATE A LA TRATA DE PERSONAS

En este capítulo se presenta un breve análisis del régimen de protección internacional para víctimas de Trata de personas. Los instrumentos internacionales actuales son un punto de partida para el combate a la trata como un delito. Es muy importante analizar el modo de construcción del régimen internacional actual del combate a la Trata de personas para analizar la existencia o ausencia de mecanismos que garantizan la protección de las víctimas de trata como víctimas de violación de derechos humanos o personas en necesidad de protección internacional.

La definición comúnmente aceptada del régimen internacional ha sido la de Stephen Krasner (1983) que lo define como:

“Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas” (Krasner, 1983:2)

Un régimen internacional define “la conducta” de los Estados según los elementos que caracterizan dicho régimen. Dichas conductas pueden ser definidas por los Estados por “iniciativa” propia, pero también pueden ser impulsadas por actores no-estatales, quienes basándose en los regímenes internacionales influyen y logran cambios en las normas, principios e instituciones nacionales y locales.

Los regímenes son considerados como “ordenes internacionales parciales, creados ex profeso y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales” (HMR, 1997:499-500). Se trata de una creación de expectativas comunes en cuanto a la “conducta” de los diferentes Estados, los cuales cooperan para obtener ganancias comunes como sería, por ejemplo, “en un mayor bienestar social o en mayor seguridad” (HMR, 1997:499-500).

Los autores Hasenclever, Mayer y Rittberger, quienes analizan la evolución de los debates sobre el concepto de régimen internacional, nos indican que “si clasificamos las áreas de la política internacional de acuerdo con el valor predominante en cada una de ellas, encontramos que existen regímenes en todos los ámbitos de la política mundial contemporánea: existen regímenes de seguridad, como el régimen de no proliferación

nuclear; regímenes económicos, como el de comercio internacional; regímenes ambientales, como el régimen internacional para la protección de la capa de ozono, y por último, regímenes de derechos humanos, como el que se basa en la Convención Europea de Derechos Humanos” (HMR 1997:501). En esta multitud de regímenes es importante identificar las características del régimen del combate contra la Trata de personas y los elementos que caracterizan dicho régimen. Este análisis es importante para valorar los enfoques y las respuestas estatales a la problemática en sí.

Tal como se argumenta por Brand (2010), utilizando como base el análisis de HMR (1997), el régimen contra la Trata de personas contiene los elementos suficientes que cumplan con los criterios definidos por Krasner: principios (expresados en numerosos documentos legales), normas (derechos y obligaciones establecidos en convenios y mecanismos de supervisión de dichos estándares), reglas (originarias de convenios, a pesar de ser non-obligatorias) y procedimientos (prácticas que guían sobre la implementación de los principios, normas y reglas en base a tratados y convenios).

Establecer un régimen internacional efectivo contra la Trata de personas es importante por varias razones: asegura (o debe asegurar) la creación de normas, principios e instituciones que garanticen la prevención de la Trata de personas y la protección de los derechos de las víctimas de la trata; marca estándares comunes de normas, principios, reglas y procedimientos a nivel nacional, bilateral y multilateral entre los Estados; “facilita la cooperación entre los Estados” (Brand 2010:8); influye de manera positiva en las políticas y estrategias de los Estados en materia de lucha contra la Trata de personas.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, especialmente mujeres y niños del año 2000 (de aquí en adelante Protocolo contra la Trata), es considerado el instrumento de referencia que ha causado un “entusiasmo” de combatir la Trata de personas a través de reformas en los marcos legales nacionales - i.e. Códigos penales, planes o estrategias nacionales, programas contra la trata y otros más, marcando de esta manera un enfoque de investigación criminal y persecución del delito de la trata, y no de protección de los derechos de las víctimas de la trata. Es por ello que dicho Protocolo “falla de manera significativa proteger las víctimas de la trata a quienes normalmente se le da acceso solamente a asistencia discrecional, bajo un proceso que no se les puede explicar. En realidad, solamente una minoridad de Estados han adoptado mecanismos que consideran la protección de personas tratadas y estos programas generalmente ofrecen no más que asistencia estrictamente provisional” (Hathaway 2008:2).

El Protocolo contra la Trata no establece obligaciones para los Estados en cuanto a acciones para la condición de explotación y tampoco para proveer remedio a las personas explotadas (Hathaway 2008:10). En la actualidad, los esfuerzos de los Estados son centrados principalmente en la persecución del delito y el control de las fronteras, sin considerar como prioritaria la protección de las víctimas de la trata y de las que se encuentran en riesgo de Trata de personas. Las medidas y estrategias de intervención pública con el lema de “protección y prevención de las víctimas de la trata” resultan en la vulneración de los derechos de dichas víctimas (Maqueda 2008:89). Maqueda nos trae a colación investigaciones realizadas en España o en el Reino Unido, según las cuales “son muchas las mujeres que, en nombre de su protección frente a la trata, son detenidas, arrestadas y expulsadas sumariamente del país” (2008:89).

Las falencias de este instrumento, ampliamente criticadas, han sido traídas bajo el foco del derecho internacional de los derechos humanos o de tribunales internacionales, posibilitando de esta manera una perspectiva de derechos humanos en cuanto a la prohibición de la Trata de personas.

Los Tribunales internacionales de derechos humanos han considerado la Trata de personas como una violación de los derechos humanos de las personas y han “clarificado las obligaciones de los Estados sobre aquellas que han sido tratadas o se encuentran en riesgo de ello” (Piotrowicz 2012:182). La Trata de personas es declarada como una violación de los derechos humanos y como un sinónimo de la esclavitud contemporánea (véase Piotrowicz 2012). Sin embargo, no se puede igualar entre la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud y la Trata de personas (Piotrowicz 2012, Gallagher 2009).

En particular, vale mencionar el caso de *Rantsev*, en *Basel* al cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha determinado que “los actos de esclavitud y Trata de personas pueden causar que un Estado esté violando sus obligaciones de derechos humanos” (Piotrowicz 2012: 190). El caso de *Rantsev*¹³ se resume a continuación:

“La Sra. Rantseva, mujer rusa de 20 años de edad que entró a Chipre para trabajar como “artista” en un Cabaret, fue encontrada muerta mientras intentaba escapar cuando se encontraba retenida por su empleador, el gerente del cabaret donde trabajaba. El TEDH encontró responsables a Rusia y a Chipre por los hechos que rodearon la muerte de la Sra. Rantseva, al considerar que ambos Estados habían incumplido con su obligación de

¹³ El caso originado en la demanda (no. 25965/04) contra la República de Chipre y la Federación de Rusia, presentada ante la Corte bajo el Artículo 34 de la Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Convención para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales) (“la Convención”) por un nacional ruso Sr. Nikolay Mikhaylovich Rantsev (el Demandante”) el 26 de Mayo de 2004. Consultado en línea: http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/Rantsev_c_Chipre_y_Rusia.pdf

protegerla contra la trata de seres *humanos* y *por haber incumplido con su obligación de investigar adecuadamente su muerte*”¹⁴.

En la decisión del TEDH, por primera vez se sostuvo que “los Estados miembros tienen una obligación positiva de investigar cuando existe sospecha de trata, y que la trata se encuentra comprendida dentro lo previsto por el artículo 4 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos”¹⁵. Este es un avance importante que marca aún más las obligaciones del Estado en cuanto a las acciones y respuestas que tienen que desarrollar para la identificación de una persona como víctima de trata, algo que en la práctica, no se asume como tal. Hay varios aspectos de esta decisión comentados por Piotrowicz (2012) y que son de particular relevancia para esta discusión:

- Admite una queja de derechos humanos relacionada a la Trata de personas y esclavitud
- Deja claro que aunque la esclavitud ha sido prohibida, todavía existe
- Existe un vínculo entre esclavitud y Trata de personas. La esclavitud existe aunque no hay un derecho legal para poseer (o ser dueño) de otra persona, ya que los tratantes u otras personas pueden ejercer poderes que equivalen a la posesión (Piotrowicz 2012:200)
- El Tribunal establece obligaciones procedimentales y sustanciales de los Estados – de origen, tránsito y destino – para combatir la Trata de personas.

Según esta decisión la respuesta del Estado o la falta de una respuesta, puede ser considerada como una violación a las obligaciones de derechos humanos que los Estados tienen según el Convenio Europeo de Derechos Humanos del 1950, los Estados tiene de manera directa (agentes estatales) y también indirectamente, en cuanto a las medidas necesarios para reglamentar actos criminales relacionados con la Trata de personas, castigar los perpetradores y asistir víctimas y potenciales víctimas.

En resumen, a pesar del enfoque securitista y de persecución de delito que marca los instrumentos internacionales en materia de lucha contra la Trata de personas – el Protocolo contra la Trata -, existen otros instrumentos y jurisprudencia que deben marcar las respuestas de los Estados en esta materia. Por tanto, el marco legal de un Estado debe responder tanto al Protocolo contra la Trata y otros instrumentos internacionales específicos en la materia de combate a la Trata de personas como a instrumentos de derechos humanos y jurisprudencia

¹⁴ Rusia, Chipre, 2010-01-07. Rantsev v. Chipre y Rusia. **Corte internacional:** Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Fuente: http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=observatorio&id_decision=367

¹⁵ *Ibid.*

desarrollada. Solo de esta manera se podrá asegurar un enfoque de protección de derechos y responsabilidad del Estado para la identificación y la protección integral de las víctimas de trata de indiscriminatoriamente. Estos deben ser los pilares de la “conducta” del Estado y por tanto de las respuestas institucionales en la materia.

CAPITULO 3

SITUACIONES DE TRATA DE PERSONAS Y REFUGIO EN ECUADOR

Para entender la problemática y las complejidades sobre las situaciones de trata y refugio en Ecuador, es importante indagar información presentada por estudios e informes que arrojan datos y perfiles de las víctimas de la trata en el país y de la población en necesidad de protección internacional. En este capítulo, haré una recopilación de dichos datos en general y de los indicios sobre casos de víctimas de trata en situación de refugio o refugiadas en situación de Trata de personas, de manera particular.

Trata de personas refugiadas o refugiadas en situación de Trata de personas en Ecuador

Ecuador es un país de origen, tránsito y destino para la Trata de personas con fines de prostitución, trabajo forzado y otras formas de explotación como la servidumbre doméstica involuntaria, la mendicidad, el trabajo forzoso en las minas, el reclutamiento para fines delictivos o grupos armados, trabajo en las plantaciones y laboratorios de coca, matrimonio forzoso, compra-venta de bebés (TIP Report 2012: 144; UNODC 2012: 64; OIM SL 2012: 55).¹⁶ En el país no se cuenta con datos sistematizados sobre la problemáticas de la trata, por lo que hay diferentes fuentes que señalan diferentes estimaciones en cuanto al número de víctimas, porcentajes de casos en base a sexo, edades u origen.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC) señala que el “66% de las víctimas de Trata de personas identificadas desde 2006 en países de América Latina son mujeres, el 13% niñas, el 12% hombres y el 9% niños”.¹⁷ Según la publicación del Ministerio del Interior de Ecuador, órgano rector de las políticas desde el año 2011, no se cuenta con números exactos sobre la Trata de personas en el país “dado que hablamos de una actividad ilegal, sumergida e incluso naturalizada” (Comité Internacional para la actualización del Plan Nacional para combatir la trata de personas y otros delitos 2012: 30). Las estadísticas oficiales presentan, además, algunas limitaciones: solo registran los casos denunciados, que representan una pequeña parte de toda esta problemática (no se denuncia por miedo o por desconocimiento); visibilizan básicamente los casos que afectan a personas menores de edad, y en algunas ocasiones confunden la Trata con otros delitos (proxenetismo,

¹⁶Department of State USA. Trafficking in Persons Report, 10th Edition. USA, Department of State. Global Publishing Solutions. 2010. 14p

¹⁷ http://www.unodc.org/documents/southerncone/sobre-unodc/Fact_Sheet_Dados_Trafico_de_Pessoas_geral_ESP.pdf

explotación sexual, corrupción de menores y tráfico de migrantes)” (Comité Internacional para la actualización del Plan Nacional para combatir la trata de personas y otros delitos 2012: 30). En este contexto, en el país no se cuenta con una base de datos ni con una metodología de recolección de datos.

En cuanto a la población refugiada, ACNUR reporta en el año 2012 que “Ecuador tiene la mayor población de refugiados de América Latina, en su mayoría compuesta por personas que huyen del conflicto armado interno del vecino país de Colombia”¹⁸. Hasta marzo de 2013, el Gobierno ecuatoriano ha reconocido a 55.327 personas refugiadas en el Ecuador y hasta la misma fecha 155.500 solicitaron asilo.¹⁹ De esta población, “60% de ellas viven en áreas urbanas y la mayoría del 40% restante permanece cerca de la frontera, en regiones poco desarrolladas y aisladas, con limitados servicios básicos e infraestructura”.²⁰ En este contexto, la Dirección General de Refugiados (DGR) informa que “de las 93 830 personas registradas [en el 2010] más del 50% se han presentado en ciudades como Quito, Esmeraldas, Cuenca, Guayaquil y Santo Domingo. De hecho, Quito concentra la tercera parte de los casos del país (34%)”²¹

Año	Solicitantes	Refugiados	Ecuatorianos familiares de Solicitantes y/o Refugiados
Hasta 1999	827	270	4
2000	1667	353	12
2001	3081	436	23
2002	5908	1374	82
2003	12463	2714	42
2004	9698	2139	23
2005	8233	2138	44
2006	7967	1634	35
2007	10618	2739	102
2008	12606	4364	354
2009	34224	25021	2805
2010	29099	7842	789
2011	14207	2559	9
2012	12099	1577	5
Marzo 2013	2853	167	2
Total	165.550	55.327	4.331

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores²²

¹⁸ http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/ACNUR_Ecuador_2012

¹⁹ Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>

²⁰ http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/ACNUR_Ecuador_2012

²¹ FLACSO, ORTEGA, PG. 13.

²² <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>

De esta población, 89% de los solicitantes de refugio y el 98% de las personas reconocidas con estatuto de refugio en Ecuador son de nacionalidad Colombiana (véase Anexo 3 Datos de solicitantes de refugio por nacionalidad por años y refugiados reconocidos por nacionalidad por años). Sobre la situación de las personas refugiadas en situación de Trata de personas, se dispone de mayor información sobre la explotación sexual de ellas:

“Uno de los elementos que distinguen los burdeles de la frontera..., es que en la inmensa mayoría de las mujeres que se ofrecen en la prostitución legal -rebasa el 85% -, son mujeres de nacionalidad colombiana, tráfugas de la guerra, víctimas del conflicto armado en la nación vecina re victimizadas por proxenetas y traficantes. Uno de los elementos que aportan los testimonios de defensoras de los derechos humanos ... es que la actividad de la trata en trabajo de esclavitud sexual se vio incrementada dramáticamente a raíz de la aplicación del Plan Colombia” (CE-GIZ 2012: 34).

Como se puede observar, en materia de Trata de personas, no se cuenta con datos sistematizados como en el caso de solicitantes de refugio y personas reconocidas como refugiadas. Esta preocupación se ha evidenciado en varios estudios (OIM Series cantonales 2012, UNODC 2012, TIP Report 2012), los cuales señalan “una falta y/o discordancia de datos integrales y convalidados relacionados a la TdP a nivel nacional... tanto sobre los tratantes como sobre las víctimas” (UNODC 2012: 13). Existe poca información sobre la situación de las personas refugiadas en situación de explotación o Trata de personas y menos sobre casos de víctimas de trata en necesidad de protección internacional.

Actualmente, no se han podido identificar estudios específicos sobre las situaciones de nexos entre la Trata de personas y refugio. No obstante, algunas investigaciones realizadas en los últimos años, sobre el tema de la trata recogen testimonios y declaraciones escritas sobre estas dos problemáticas.

Entre los perfiles de las víctimas de trata de origen extranjero, el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos señala que Ecuador es un país de destino para mujeres y niñas colombianas y peruanas explotadas sexualmente (TIP Report 2012:144). El mismo informe señala que migrantes y refugiados/as colombianos/as son sujeto de trabajo forzoso en las plantaciones de palmicultoras (TIP Report 2012, pg 144). En relación con Ecuador, existe escasa información sobre otras nacionalidades reportadas de víctimas de trata, pero se han podido identificar los siguientes países de origen: Perú – para explotación sexual y laboral, mujeres y hombres -, Ethiopia - mujeres para explotación sexual y laboral - (TIP Report 2012), Haití²³ y China (UNODC 2012: 65).

²³ En línea: <http://www.ipsnews.net/2011/04/haitian-trafficking-victims-discovered-in-ecuador/>

En cuanto a las modalidades, “el engaño respecto al auspicio del refugio y la rotación periódica entre las empresas” es una de las estrategias empleadas para las víctimas de la trata en el país de origen Colombia con el propósito de explotarlas laboral y sexualmente (OIM SL 2012: 55; OIM IB 2012: 51). Por otro lado, “si bien muchas llegan al Ecuador huyendo del conflicto armado en Colombia, a raíz del endurecimiento de las leyes ecuatorianas para obtener refugio, a principios de 2011, un gran número ha optado por quedarse en situación irregular, lo que los vuelve vulnerables a explotadores y tratantes” (OIM SL 2012: 55). Por otro lado, se informa que “al encontrarse indocumentadas o ser solicitantes de refugio, son presa fácil para los tratantes” (OIM IB 2012: 51). Según un estudio realizado por OIM-Flacso en Ibarra, en la entrevista realizada a HIAS se manifiesta lo siguiente:

“Son mujeres también que vienen huyendo y una vez aquí son explotadas desde el momento en que cruzan la frontera por el tema de no tener documentos, hay este chantaje, esta negociación de «yo te ayudo a llegar hasta la ciudad a cambio de favores sexuales» o paran en un centro de tolerancia para trabajar y pagar la ayuda que se les ha dado o que se le ha dado constantemente durante el tiempo de estadía, por discriminación y falta de empleo, los solicitantes de refugio todavía no pueden trabajar, entonces las mujeres están en riesgo con 5, 6, 7 niños, con el carnet de solicitante no pueden tener un trabajo estable, entonces (caen en) la prostitución constantemente. Y una vez que están adentro ya no les permiten salir. No hacen demanda [no hacen denuncia], tampoco nos lo cuentan sino que en la dinámica se puede ver” (OIM IB 2012: 51)

Esta situación claramente da indicios de un caso de trata que según las Directrices de ACNUR podría ser reconocida como refugiada, siempre y cuando haya un temor fundado de persecución por uno de los motivos de la definición del refugiado. Sin embargo, los autores del estudio comentan de manera errónea que: “Esta situación genera dificultades frente a la figura del refugio pues, mientras un refugiado cruza la frontera por su propia voluntad, huyendo del conflicto, estas personas han sido traídas a la fuerza al Ecuador” (OIM SL:2012: 48). Valoraciones de este tipo demuestran la falta de sensibilización sobre la problemática y los conocimientos limitados que tiene la academia y las organizaciones internacionales en materia de trata y refugio conjuntamente. No obstante, estos estudios constituyen una importante fuente de información, de la cual podemos obtener una primera información, casos, testimonios y situaciones sobre trata y refugio en el Ecuador. En este contexto, resulta necesaria la formación y mejora de conocimiento sobre el nexo existente entre trata y refugio.

A nivel general, la situación de precariedad laboral conlleva a que la “explotación y discriminación se repite de diverso modo en muchas de las áreas en donde busca trabajo y se emplea la población colombiana refugiada” (Ortega 2012:133). De acuerdo a los estudios realizados sobre población refugiada, “cuando las oportunidades de un negocio independiente

o el emplearse en alguno de estos oficios, no llega a concretarse, el trabajo doméstico empieza a ser una opción, lugar de menor remuneración y donde las relaciones laborales hacen que sea más recurrente el abuso sexual y la explotación laboral” (Ortega 2012: 136).

Se han obtenido testimonios como el de un/a funcionario/a de ACNUR entrevistado/a en el marco del estudio de OIM-Flacso sobre la Trata de personas en San Lorenzo quien dice: “Nosotros hemos conocido casos de mujeres que vienen ya desde el interior de Colombia dentro de un sistema de movimientos, siendo esclavas sexuales prácticamente, de un centro de tolerancia a otro, a otro, a otro, en redes completamente organizadas y que finalmente la red termina llevándolas fuera del país” (OIM SL:2012: 48). Otra situación parecida es mencionada por HIAS en entrevista con OIM-FLACSO sobre casos de mujeres “captadas por tratantes en Colombia para explotarlas sexualmente en el Ecuador, y una vez en el país, les obligan a tramitar el carnet de refugio para poder movilizarlas libremente por el territorio ecuatoriano: Muchos de los casos en situación de refugio, de mujeres, también son víctimas de trata y usan el tema del refugio para entrar de forma legal. Teniendo sí la situación para el refugio pero digamos que las personas no saben que pueden acceder al proceso de refugio, vienen por el tema de trata, luego los tratantes les llevan a la Dirección de Refugiados a solicitar la visa, para que con la visa puedan moverse libremente y no tengan problemas, porque sí hay redadas frecuentes de la policía de migración en los centros de tolerancia” (OIM IB 2012: 51).

El estudio “La trata ante el espejo” recoge testimonios sobre la desprotección de las niñas y mujeres (principalmente) y la naturalización de la compra-venta de las personas, propiciado por los altos índices de corrupción e involucramiento de profesores, fiscales, policías, defensores de derechos humanos. Sobre las mujeres refugiadas el autor cuenta:

“Pude entrevistar a varias mujeres refugiadas, incluso tomar testimonio a una víctima de esclavitud – golpeada, con un brazo fracturado y la cara muy maltratada-, que fue secuestrada durante tres meses, sólo por el hecho de haber realizado ella misma, sin intervención del dueño del burdel, el trámite de refugio. En este tipo de acercamientos las funcionarias de la cooperación internacional han sido claves – y han solicitado anonimato-, pero dejo asentado que fueron claves, incluso en la localización de policías que hicieron denuncias específicas.” (CE-GIZ 2012:10)

Sobre los procesos de “legalización” de las mujeres que viven en situación de trata se han reportado casos de mujeres que reciben carnets de solicitantes de refugio en las provincias de la Frontera Norte o partidas de nacimiento tramitadas “tardíamente” y por tanto válidas legalmente, obteniendo consecuentemente cédulas de identidad “que convierte a las colombianas en ecuatorianas y mayores de edad –sin importar si no cumplen ninguna de estas dos condiciones-, lo que legitima el carácter “legal” de los establecimientos comerciales que

se dedican a la explotación sexual comercial de mujeres (CE-GIZ 2012: 24)²⁴. Sobre los “tramitadores” el informe recoge que defensores de derechos humanos y funcionarios de cooperación internacional tienen conocimiento sobre casos de propietarios de burdeles que tramitan el carnet de solicitantes presentándose en la oficina regional de la Cancillería en Tulcán. Adicionalmente, el estudio menciona que “según afirman los testigos, los funcionarios de la cancillería admiten esta intermediación”. El autor declara de haber constatado “los dueños de los burdeles acuden a «hacer trámites» con cierta regularidad: «Siempre vienen con busetas y varias chicas» dicen los vecinos, «las chicas quedan dentro de la buseta y los que bajan son ellos», «aquí todo mundo sabe quiénes son y a qué se dedican»” (CE-GIZ 2012: 25).²⁵

Sobre el caso de dos ciudadanas colombianas, otro estudio señala que “fueron captadas en su país de origen para trabajo sexual en Ecuador y para su regularización migratoria “fueron llevadas hasta la Dirección de Refugio, DR, acompañadas por sus tratantes hasta la sala de espera. Comentan que generalmente un tratante acompaña a tres o cuatro mujeres en el proceso de refugio. La DR solo preguntó los motivos que ellas tuvieron para venir al Ecuador (relativos a su seguridad personal). Las personas entrevistadas actualmente no auto-reconocen su situación de trata²⁶”.

Estudios realizados en San Lorenzo también documentan testimonios adicionales de la Comisaría Nacional sobre casos a través de los cuales se manifiestan situaciones de víctimas de trata solicitando el estatuto de refugiada, acompañadas por personas que podrían ser sus tratantes y explotadores sexuales:

“Nosotros tuvimos aquí un caso que fue, no netamente como denuncia, pero yo si pienso que fue Trata de personas, porque la chica vino, señora comisaría, necesito que me haga un documento de pérdida. Le digo, usted es colombiana, me dice sí, pero se me perdieron los papeles. Le digo qué tiempo tienes acá, no ya tengo un año. Le digo no te lo puedo dar porque no tengo la certeza de que tú hayas estado acá y ya tengas la calidad de refugiada. Casi unas dos horas después vino un señor con ella y le hablaron al secretario. El señor trabaja en el prostíbulo que le digo. Y le dicen, no lo que pasa es que ella es sobrina un fulano de tal, y que le ayude, que le hagan

²⁴ “Testimonios de las cuatro provincias de mujeres, policías, un fiscal, un juez, defensores de derechos humanos y hasta un taxista que confirman esta ruta: Tulcán para tramitar refugio y Santo Domingo para tramitar partidas de nacimiento y cédulas de identidad.” (CE-GIZ 2012: 24).

²⁵ El autor sigue: “Es de resaltar que pude presenciar el testimonio de una mujer –no fue dado a mí este aporte, sólo estuve presente- que denunció este hecho, después de haber huido de un burdel, El Texas. La mujer realizó su trámite para obtener carnet de solicitante de refugio en forma individual, y cuando le fueron a entregar sus papeles, el dueño del burdel se enojó porque ella lo hizo sola. La mujer fue desaparecida por tres meses, en los que refiere que estuvo detenida en varios burdeles, de diferentes lugares, sin que supiera dónde se encontraba. Fue golpeada, incluso cuando se tomó el testimonio tenía un brazo enyesado producto de una fractura y se notaba muy golpeada de la cara. Acudí a la Cancillería en Tulcán a confirmar la información, ahí afirman que “todos los trámites” son individuales, que no hay tramitadores.” (CE-GIZ 2012: 25).

²⁶ Testimonios recogidos en el marco del Diagnóstico sobre la situación de la Trata de personas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú (sin publicar).

el documento. Pero para mi sorpresa, el viernes siguiente que fuimos hasta ese lugar, le encuentro a la chica trabajando como prostituta ahí, y tenía apenas 3 días que había llegado. Entonces, haciendo un poquito de investigación, tengo entendido que este señor trae, contrata chicas de allá, con qué condiciones, no sabría, pero como manifestaba mi compañero, por el solo hecho de que él las traiga y empiecen a trabajar en ese lugar, ya es una Trata de personas. Ellas viven ahí y todo. Por eso le digo que debería ser una investigación bastante exhaustiva” (OIM SL 2012: 24).

La situación es más riesgosa para el caso de mujeres colombianas desplazadas por el conflicto armado que tampoco cuentan con documentos, ni medios de subsistencia, como se muestra en el siguiente testimonio de una organización de la sociedad civil entrevistada por OIM-FLACSO: “Muchas de ellas son madres y dicen “o por lo menos recibo” y cuando le decía “mira que tú estás siendo violentada, hubo traslado, hubo coacción, aquí no te dejan salir, y si tienes medianas oportunidades de salir no puedes hablar con cualquiera” entonces ella decía “sí, pero yo tengo dos hijos, uno de 2 y el otro de 4 y cómo les voy a responder, mi marido ya se murió porque lo mataron en Colombia, no tengo papeles legales” (OIM LA 2012: 32).

Sobre la trata con fines de explotación laboral, los estudios arrojan luz sobre situaciones de reclutamientos grupales realizados en Colombia por reclutadores desde Ecuador, en base a la petición de las empresas – las empresas palmiculturas y las mencionadas son Palpailón, Mediepalma, Palecema, Tropipalma, Epacen; una vez en el país, muchos de los trabajadores “han optado por solicitar la visa del refugiado para poder legalizar sus contratos de trabajo, información que ha sido confirmada por el ACNUR y el Ministerio de Relaciones Laboreales”; según el informe, algunas de las empresas “recurren al engaño diciéndoles a los trabajadores que ellas “auspician su refugio” (OIM SL 2012: 31). Una fuente confidencial entrevistada por OIM-FLACSO dice: “Muchos hombres comentan que vienen con los dueños de empresas palmituloras para sacar su carnet de refugio porque eso les permite estar regulares en el trabajo de las palmicultoras” (OIM SL 2012: 31). Como se puede observar, es un *modus operandi* similar al de los casos de trata con fines de explotación sexual.

Otra forma de trata es el reclutamiento de niños y niñas por grupos armados irregulares, lo cual ha sido reportado por ACNUR (Factsheet 2012: 1, TIP Rerport 2012: 144),²⁷ o el reclutamiento forzoso de niños ecuatorianos para actividades delictivas como drogas o robos (TIP Report 2012: 144).

²⁷ http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/ACNUR_Ecuador_2012

Estas informaciones recopiladas de distintas fuentes demuestran que a pesar de la falta de datos exactos existen suficientes indicios de casos en los cuales las situaciones de Trata de personas y de refugio se sobreponen. Entre ellas, destacan las siguientes situaciones: Primero, que hay víctimas de trata obligadas a utilizar los procedimientos para el estatuto de refugiada. A pesar de esta cercanía de las autoridades con ellas, lo que sucede es que “las entrevistas a solicitantes de la condición de refugiado/a son centradas en elementos de inclusión o exclusión sin tomar en cuenta indicios de situaciones de trata”²⁸; adicionalmente, los altos niveles de desconocimiento y corrupción de los funcionarios no permiten la identificación y el rescate de las víctimas, si no que en el fortalecimiento de las redes o personas tratantes y en que las víctimas no tengan confianza para salir de una situación de trata y denunciar los tratantes. Segundo, que hay víctimas de trata que a pesar de encontrarse en necesidad de protección internacional y en contacto con las oficinas de la Dirección de Refugio, sus casos no son evaluados debidamente. Tercero, que hay casos de solicitantes de la condición de refugiado/a o personas refugiadas que son explotadas sexualmente y/o laboralmente en diferentes sectores laborales y territorios del país.

²⁸ Testimonios recogidos en el marco del Diagnóstico sobre la situación de la Trata de personas en la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú (sin publicar).

CAPITULO 4

LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN ECUADOR

La implementación del régimen internacional a nivel nacional es primordialmente responsabilidad del Estado. En este capítulo se hace referencia a las acciones y recursos para la protección de las “refugiadas-víctimas” y “víctimas-refugiadas” por el Estado, los organismos internacionales como ACNUR y otras organizaciones de la sociedad civil que tiene en sus mandatos y estatutos la protección de esta población.

Las políticas y el marco legal en material de lucha contra la Trata de personas

Ecuador cuenta con políticas de lucha contra la Trata de personas, con una serie de instrumentos internacionales ratificados sobre derechos humanos y un amplio marco normativo respecto al tema.

En agosto del año 2004, el Combate de la Trata de personas, Tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, fue declarado por el Estado Ecuatoriano como política prioritaria (Decreto Ejecutivo No. 1981). Posteriormente, en año 2006 fue promulgado el Plan Nacional para combatir la Trata de personas y todos estos delitos conexos (Decreto ejecutivo No. 1823, Registro Oficial #375, octubre de 2006). En el marco de este Plan, las instituciones del Estado desarrollaron acciones para responder desde sus competencias y responsabilidades, como por ejemplo las acciones del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INFA) los cuales empezaron a apoyar “a dos casas de acogida para adolescentes mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual” y otras (Comité Internacional para la actualización del Plan Nacional para combatir la trata de personas y otros delitos 2012: 13). No obstante, pronto se evidenciaron dificultades y limitaciones en la implementación del Plan del 2006, dado la falta de enfoque en cuanto a la temática – pues se dirige a numerosas problemáticas complejas a la vez, “lo que no permitía atender de manera profunda y especializada cada uno de los delitos materia del Plan” (Comité Internacional para la actualización del Plan Nacional para combatir la trata de personas y otros delitos 2012: 13). Por otro lado, “el Plan se concentraba básicamente en la Trata con fines de explotación sexual, mientras quedaban invisibles otras modalidades de este delito” (Comité Internacional para la actualización del Plan Nacional para combatir la trata de personas y otros delitos 2012: 13). Adicionalmente, el Plan no cuenta con otros elementos importantes que permiten

la implementación como son los plazos y los recursos destinados para la realización de las acciones o un mecanismo de evaluación y seguimiento.

Desde el año 2010 y hasta marzo del 2013, el Estado Ecuatoriano ha estado realizando la revisión del Plan del 2006 con miras a la reformulación de un nuevo Plan con enfoque principal la lucha contra la Trata de personas. El trabajo de coordinación de este proceso fue iniciado por el Ministerio de Justicia, el cual invitó en el proceso organizaciones de la sociedad civil y agencias de la cooperación internacional. Desde el septiembre del 2011 el órgano rector que coordina el proceso es el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Garantías Democráticas y la Unidad Contra la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (la Unidad hasta la fecha no consta en el cronograma del Ministerio) como institución rectora desde septiembre del año 2011. Desde entonces, no ha habido una coordinación institucionalizada con la sociedad civil y de la cooperación internacional en el proceso. El nuevo borrador del Plan, publicado en el 2012 y socializado por las autoridades en varios puntos del país, todavía no está aprobado.

Sobre el borrador actual, vale mencionar que no se cuenta con un diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre la situación de la Trata de personas en el país, ni información sobre las víctimas extranjeras explotadas o en tránsito en Ecuador. El documento carece de un análisis del marco legal actual y de las carencias que presenta. El borrador del Plan cuenta con cuatro ejes articuladores, amplios y sin especificar las acciones, indica los principios y las entidades con responsabilidades en materia de Trata de personas. No obstante preocupa la falta de plazos e indicadores, algo que pondría en riesgo la implementación del Plan una vez aprobado – lo que resultó con el Plan del año 2006. El borrador tampoco prevé la evaluación sistemática de la implementación del mismo por un ente independiente al que ejecuta el Plan.

Los objetivos y los cuatro ejes entre los cuales se organiza el Plan tienen un carácter general requiriendo de mayor elaboración para ser operacionalizados. Tal como están, pues no facilitan la organización de las acciones en cada área. Estos ejes son: Prevención, Protección Integral y Reparación – Restitución de Derechos, Investigación-Sanción y Acceso a la Justicia y Coordinación y Cooperación. Son los ejes que se han estado manejando por los Estados a nivel general desde hace más de una década. En los últimos años, la práctica de otros países en el mundo, ha demostrado que se requiere una definición más elaborada de los ejes de acción, como sería: a. Medidas de prevención, sensibilización e investigación; b. Medidas de educación y formación; c. Medidas de asistencia y protección a las víctimas; d. Medidas legislativas y procedimentales; f. Medidas de coordinación y cooperación (para la

implementación, seguimiento y monitoreo como también para recolección de datos y movilización de recursos).

En cuanto a los perfiles de las víctimas de trata a las cuales va dirigida el Plan y los territorios donde el Plan será implementado, se pueden mencionar algunas de las carencias que se observan: no se consideran las situaciones específicas de los niños y niñas reclutados por grupos armados o fines delictivos, las situaciones de las personas víctimas de trata y refugiadas, las víctimas retornadas a Ecuador o sus comunidades (casos de trata interna o externa) y tampoco se abordan las diferencias en la aplicación del Plan en centros urbanos, áreas rurales y frontera norte.

De particular importancia es el papel de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales el cual debe ser más visible, ya que juegan un papel importante en la lucha contra la trata. En particular, sería importante la participación activa de ellas primero, en las acciones que se realizarán y segundo, en la coordinación institucional a través de un espacio que permitiría coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en el marco del Plan. En dicho espacio participarían: Estado, sociedad civil y cooperación internacional con experticia en la materia.

Por último, hace falta la elaboración de un marco operativo para asegurar una buena implementación del Plan. Así, cada Objetivo debería contener los resultados desarrollados con acciones, indicadores, responsables, plazos y recursos.

La Constitución ecuatoriana (2008), responsabiliza al Estado por la prevención, garantía, protección, restitución de derechos de personas en situación de trata, además de sancionar a infractores, brindar protección especial e integral a todos/as sus habitantes sin distinciones, aplicando acciones afirmativas para las personas o grupos de atención prioritaria.²⁹ La normativa interna en los ámbitos civil, penal y laboral estipula artículos que previenen, investigan y sancionan el delito de la Trata de personas, y protegen los derechos de las víctimas. Entre ellos, la Codificación Vigente del Código Penal ecuatoriano (2005)³⁰ donde se tipifica el delito de la trata y de otros delitos conexos, el Código de la Niñez y la Adolescencia (2003)³¹ y el Código Laboral³² entre otros. A nivel local, ha habido avances con

²⁹ Constitución Política del Ecuador, 2008, artículos 66 (3), 66 (29), 11 (9), 33, 45 (2), 46 (2), 340, 341.

³⁰ Codificación Vigente del Código Penal ecuatoriano, artículos 190.2, 528.11, 528.14-21

³¹ Código de la Niñez y la Adolescencia, publicado en el Registro Oficial No. 737 del 3 de Enero de 2003, artículos 11, 12, 52, 81, 82

³² Código Laboral, artículos 3 y 79.

ordenanzas que aunque de manera superficial, hacen mención al tema de la Trata de personas.³³

Este marco legal existente carece de los instrumentos necesarios para los procedimientos en cuanto a la identificación, asistencia y protección de las víctimas de la Trata de personas por las diferentes instituciones públicas (servicios de salud, policía, fiscalía, oficinas de la Dirección de Refugio). En diferentes cantones del país se han impulsado “hojas de ruta”, guías y protocolos (locales o binacionales) – principalmente por OIM y Fundación ESPERANZA. Sin embargo, estos documentos no son vinculantes ni obligatorios por las autoridades e instituciones. Actualmente en el país falta un procedimiento unificado y vinculante para la identificación de las situaciones de trata y de las víctimas de la Trata de personas en Ecuador y falta un sistema de acogida integral y especializada para las víctimas de la trata.

Política y marco legal en materia de refugio

Desde el año 2008, el documento “Política del Ecuador en Materia de Refugio” constituye la política del país en la materia. “El documento tiene como base legal el Derecho Internacional Humanitario y sus fundamentos proviene también del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2010, en su capítulo de Política Exterior, donde se plasman ya ciertas orientaciones para hacer frente con políticas concretas a la necesidad de protección de grandes contingentes de población colombiana presentes en Ecuador” (OIM 2011: 96). En materia de refugio el Plan contempla: “1) Promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional. 2) Ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados. 3) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en temas de refugio. 4) Fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad. 5) Armonizar con el derecho internacional la legislación nacional sobre refugiados y formular una política pública sobre este tema” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008).

Entre las acciones más importantes puestas en marcha han sido: el Proceso de Registro Ampliado implementado entre marzo 2009 y marzo de 2010³⁴, el Programa de Ciudades Solidarias y el de Fronteras Solidarias, en seguimiento a las propuestas del Plan de Acción de

³³ Ordenanza Metropolitana que regula la Protección Integral de los Niños y Adolescentes contra la explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito (Ordenanza 246), RO 300 publicado el 24 de mayo de 2008.

³⁴ Se trata de una forma de registro basada en la determinación grupal de la condición de refugiados, que se ha aplicado en contextos en donde la información del país de origen, en este caso el conflicto armado en Colombia, aporta suficientes datos para establecer la presunción de necesidades de protección internacional (OIM 2011: 96).

México,³⁵ y finalmente, vale mencionar el Decreto Ejecutivo 1182, de 30 de mayo de 2012, que contiene el nuevo Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio. Según el Pronunciamiento de la Coalición por las Migraciones y el Refugio:

“uno de los aspectos más preocupantes de este decreto es su tensión con los principios y derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y en instrumentos internacionales de derechos humanos y en materia de refugio. El aspecto que más llama la atención es la restricción de la definición de persona refugiada, al haber eliminado el contenido de la Declaración de Cartagena (1984), contenido incorporado expresamente en la normativa ecuatoriana desde 1987 y que históricamente ha colocado al estado ecuatoriano a la vanguardia de los sistemas de protección latinoamericanos. Además, este decreto establece plazos y condiciones que se corresponden con las condiciones sociales y económicas en las que se encuentra la gran mayoría de personas refugiadas, ni con el contexto ecuatoriano” (Coalición por las migraciones y el refugio, 2012).

En marzo del 2013, Asylum Access informó que la “Acción Pública de Inconstitucionalidad del Decreto 1182 fue aceptada a trámite por la Corte Constitucional de Ecuador, para considerar así sobre la aplicación en Ecuador del reglamento que conlleva el derecho al refugio”³⁶

En cuanto al marco legal, “hay un impedimento claro para reconocer el estatuto de refugio a VdT por el plazo de 15 días de solicitar refugio. Este plazo no va a ser posible de cumplir para las víctimas de trata porque es casi seguro que han sido internadas en el país con más de 15 días de anticipación” (ACNUR, entrevista mayo 2013).

A las deficiencias legales y procedimentales se le añade la permanente insuficiencia de recursos destinados y específicos, constituyendo un vacío en la partida presupuestaria de las instituciones del Estado. Como ejemplo, se menciona la Unidad Anti-Trata del Ministerio de Interior, que desde el año 2011 opera sin que forme parte del organigrama del dicho ministerio y sin los recursos suficientes (OIM, entrevista mayo 2012). Instituciones relevantes son “la unidad antitrata de la policía judicial la cual cuenta con recursos pero no como otras policías de élite, por lo que tiene dificultades para operativos si comparamos con otras y el Sistema de Protección de Víctimas y Testigos el cual no cuenta con recursos para alojamiento de VdT por sexo, edad, género, etc., ni con equipo técnico para un trabajo de calidad” (OIM, entrevista mayo 2012).

³⁵ El programa de Fronteras Solidarias está articulado a Plan Ecuador, un proyecto que nace como una respuesta del Gobierno del Ecuador hacia los efectos negativos del Plan Colombia y las consecuencias del conflicto colombiano en la frontera norte del Ecuador. El gobierno la plantea como una política de desarrollo y paz, articulada a una estrategia de seguridad, para promover el desarrollo de las poblaciones que habitan en las provincias de la frontera norte. La Secretaría Técnica de Plan Ecuador se crea en agosto de 2008 y pasa a formar parte del Ministerio Coordinador de Seguridad en 2008 (OIM 2011: 96).

³⁶ Asylum Access Ecuador, Comunicado de Prensa, 27/03/2013. En línea: <http://asylumaccess.org/AsylumAccess/wp-content/uploads/2012/09/Nota-de-prensa-AAE.pdf>

En las reformas realizadas en materia de refugio, como en el caso del Decreto 1182, la sociedad civil no ha participado de manera activa. La política actual contiene “una visión de seguridad contraria al espíritu de protección y garantía de los derechos”³⁷

A nivel de operatividad de las políticas en materia de refugio, un estudio realizado en Lago Agrio señala que “la falta de preparación del cantón para recibir a esta población así como la falta de condiciones para el retorno de estas personas a su país, ocasiona que la situación de los refugiados colombianos sea compleja, pero lo es aún más la que enfrentan los migrantes que no han obtenido este estatus y que viven en circunstancias de irregularidad, lo que les convierte en potenciales víctimas no sólo para redes de Trata de personas, sino redes delictivas de todo tipo (OIM LA 2012: 18)

Las políticas restrictivas en materia de refugio y libre movilidad entre Colombia y Ecuador convierten “el sector del comercio sexual en una opción real de trabajo para estas mujeres, quienes ingresan a trabajar en casas de tolerancias o prostíbulos vinculados a redes tratantes para evitar los controles” (OIM LA 2012: 18). Adicionalmente, las investigaciones valoran los pocos avances en políticas “de cara a la experiencia de refugio urbano puesto que actualmente la mayoría de la población refugiada se encuentra viviendo en las ciudades” y así concretar la denominada “política de Ciudades Solidarias... en acciones de protección, integración y creación de oportunidades económicas en coordinación con los gobiernos locales, está por concretarse (OIM 2011: 97).

Asimismo, disposiciones restrictivas del Decreto Ejecutivo 1182 pueden contribuir tanto a la explotación sexual como posteriormente a la Trata de personas de quienes han solicitado refugio en el Ecuador. Por ejemplo, el proceso de inadmisibilidad en general y en particular el plazo de 15 días para solicitar refugio, dejan a quienes solicitaron refugio pasado dicho plazo en una situación de gran vulnerabilidad. Así, personas que reúnen requisitos para ser reconocidas como refugiadas y que solicitan refugio luego de 15 días, son inadmitidas sin un análisis de sus necesidades de protección y quedan en situación irregular en el Ecuador frente a las necesidades económicas. A la falta del estatuto legal en el país, pueden no ver alternativa más que desarrollar actividades en las cuales son explotadas, existiendo la posibilidad de terminar siendo tratadas.

Los Consulados son otro actor importante en los procedimientos y procesos para la identificación y atención a víctimas de trata. En un estudio realizado en Lago Agrio, se cita el Consulado de Colombia: “o lo que he podido averiguar en el trabajo con el DAS14, las niñas

³⁷ Pronunciamiento, pg. 1. En línea: <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2012/06/pronunciamiento-decreto1182-copia.pdf>

trabajan en prostitución son niñas que vienen solas, eso se ve en el puente, no sé si de pronto han hecho previamente un contacto con ellas o si las han adiestrado, pero generalmente vienen con amigas o aquí hacen amigas y las encuentra uno con problema de documentación y son detenidas en muchas ocasiones por la intendencia sin documentos trabajando en bares y eso les causa una detención previa, entonces nosotros tratamos de documentarlas, de identificarlas y hemos pedido que sean protegidas, y la forma más fácil de protección sin saber si son trata o no, es devolverlas a su casa, muchas veces son niñas que parecen que han venido con la autorización de los padres... niñas muy jóvenes de 18 y 19 años, que han sido detenidas antes y hemos solicitado que sean devueltas a Colombia para evitar que caigan en el trabajo de la prostitución, pero básicamente lo que más hemos visto es el tema de la prostitución, tienen una gran demanda las mujeres colombianas...Consulado de Colombia, 14 de junio, 2011” (OIM LA 2012: 31-32). Estos testimonios demuestran que el consulado aplica un procedimiento que no concuerda con la legislación colombiana, según la cual el Consulado realiza la identificación de los casos de trata en base a indicios y realiza una valoración de riesgos para evitar re-victimización de las víctimas y exponerlas a situaciones de exclusión social u otras situaciones de explotación y Trata de personas.³⁸

Intersecciones entre las políticas en Ecuador

Las políticas actuales en materia de lucha contra la Trata de personas y en materia de refugio en Ecuador están en un desnivel. Por un lado, las políticas contra la trata se encuentran desde el año 2011 en proceso de revisión y con serias deficiencias en cuanto al marco procedimental que permite la implementación efectiva de las mismas. Según OIM la implementación de las políticas en materia de trata no ha sido efectiva y las acciones realizadas no son sostenidas (OIM, entrevista mayo 2013). La falta de claridad en la política, los cambios de rectoría en los procesos de revisión e implementación de las políticas, la consideración de las víctimas como victimario, el temor de meterse en temas de trata de protección a víctimas por el tema de protección del personal de las instituciones y organizaciones, son las dificultades principales a la hora de ejecutar las políticas existentes (OIM, entrevista mayo 2013).

Según manifiesta ACNUR en la entrevista realizada, las intersecciones entre las dos problemáticas las encontramos a nivel doctrinario, legal, operativo y práctico, aunque no

³⁸ Ley 985 de 2005 (agosto 26). Diario Oficial No. 46.015 de 29 de agosto de 2005. Por medio de la cual se adoptan medidas contra la Trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0985_2005.html>

tenemos evidencia concreta del número significativo de víctimas de trata reconocidas como refugiadas ni de personas víctimas de trata de otros países y que pueden por su situación de trata ser reconocidas como refugiadas por el temor de persecución en su país de origen. Según la misma fuente, este es un tema reciente en Ecuador y varias agencias o organizaciones tienen temor de meterse en temas de protección a víctimas por el tema de protección del personal.

“La intersección a nivel operativo parece faltar aunque no hay evidencia. Las autoridades de refugio consideran que no se intersectan y que son temas separados” (ACNUR, entrevista mayo 2013). “En la práctica, sí ha habido casos de refugio vinculados a situaciones de trata, más se lo lleva hacia el conflicto o reclutamiento infantil, o trata sexual por grupos irregulares... pero se ha caído la protección por refugio y no ha resultado casos de trata” (SJR, entrevista mayo 2013).

En el año 2012 ACNUR y OIM suscrieron un Memorando de Entendimiento sobre mecanismos de referencia y consulta a víctimas de trata (documento interno). Según la entrevista con OIM, el protocolo permite la evolución de “las condiciones y situaciones pero no ha habido más que dos casos. No hay casos!. No hay casos de trata llegando a UNHCR en general. Lo que si hay muchos casos de refugiadas explotados, pero no más info si son trata” (OIM, entrevista, mayo 2013).

CAPITULO 5

EL INVOLUCRAMIENTO Y EL PAPEL DE LOS ACTORES NO-ESTATALES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA COMO REFUGIADAS

En las acciones impulsadas y realizadas en los diferentes países, las agencias de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante y casi imprescindible, siendo las iniciadoras de importantes reformas legales, siendo las entidades que han identificado casos de Trata de personas merecedores del estatuto de refugiado, preparación y acompañamiento de los casos en los procedimientos de refugio (ACNUR u otras ONG prestadoras de servicios legales), identificación y procesamiento de casos de víctimas de trata refugiadas para reasentamiento, etc.³⁹

Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil (según entrevistas realizadas en Quito) no cuentan con la formación ni la capacidad necesaria para la identificación de casos de víctimas de trata en necesidad de protección internacional.⁴⁰ Son varias las organizaciones que asisten a víctimas de Trata de personas. Sin embargo, las que son especializadas en materia de Trata de personas no son especializadas en materia de refugio y viceversa: las que son especializadas en materia de refugio no son especializadas en materia de Trata de personas. Adicionalmente, dichas organizaciones no cuentan con las capacidades y los recursos suficientes para hacer una adecuada identificación, seguimiento y protección de estos casos.⁴¹

No hay suficiente información sobre los casos de víctimas de trata reconocidas como refugiadas bajo el mandato de ACNUR. En las entrevistas con OIM y SJR o desde FE se menciona este tema, pero se desconocen los procedimientos y las cifras de los casos por parte de ellos. Según ACNUR, ha habido un caso de víctima de trata reconocida como refugiada bajo el mandato de ACNUR (ACNUR, entrevista fecha). Es también interesante analizar el número de mujeres refugiadas sometidas a reasentamiento bajo la categoría de “mujeres en riesgo” desde Ecuador desde el año 2003, supera los mil personas (mujeres y sus familias) lo que habla de su desprotección en el país (ACNUR, entrevista mayo 2013). “El ACNUR no cuenta con un programa de atención directa a víctimas de trata, no obstante, a través de sus servicios de protección a población refugiada o solicitante de refugio en Esmeraldas, ha identificado algunos casos aislados de mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual” (OIM SL 2012: 47). “El ACNUR no posee estadísticas al respecto” pero

³⁹ Entrevista con ACNUR, Quito, 21 de diciembre del 2012.

⁴⁰ Entrevista con Misión Scalabriniana y Fundación ESPERANZA, Quito, noviembre 2012.

⁴¹ *Ibid.*

ha habido casos de trata de mujeres mayores de edad y adolescentes, identificados por ACNUR o por sus socios HIAS o SJR quienes le derivan los casos a este organismo (OIM SL 2012: 47). “Una vez que el ACNUR ha confirmado que son víctimas de trata, ha procedido a informar a estas mujeres sobre el tipo de respuesta que tendrían en caso de que tomen la decisión de acceder al sistema de protección estatal y de asistencia especializada” (OIM SL 2012: 48).

En respuesta de las estrategias que según ACNUR los tratantes usan “para mantener para mantener cautivas a estas mujeres es mediante el engaño respecto al “auspicio” de la visa de refugio. Es decir, los tratantes se aprovechan del desconocimiento de las mujeres sobre el procedimiento para obtener refugio y les engañan diciéndoles que necesitan el auspicio del empleador. En este sentido, la entidad está trabajando en alianza con la organización de trabajadoras sexuales 21 de Septiembre, para llevar información a las trabajadoras acerca de sus derechos y cómo acceder al sistema de refugio del país. En vista de que esta organización de trabajadoras ha logrado un acercamiento importante con los dueños de los centros de tolerancia, el ACNUR considera que es un actor clave para tener acceso a las víctimas de trata con fines de explotación sexual pues, si bien no es su objetivo primordial, tiene contacto con esas víctimas, y por tanto, les pueden llevar información sobre sus derechos y cómo acceder al sistema de protección estatal.” (OIM SL 2012: 48). No obstante, vale mencionar que se cuestiona la efectividad el sistema de protección estatal para la protección de víctimas de trata, ya que en la práctica y por experiencia profesional en los últimos años en el país, es un sistema casi inexistente. En la entrevista con ACNUR se señala que en general las las ONG no refieren situaciones de trata, no informan y en algunos casos que se ha trabajado, hacen que es trata sin un análisis legal o fáctico juicioso. A pesar de todo el trabajo con población colombiana y refugiados, no hay detención de tratantes, referencias de casos y tratamientos de casos. “Da la impresión que es un tema que no se aborda suficientemente. Cuando hablas con las ONG es anecdótico: «tuvimos un caso...»” (ACNUR, entrevista mayo 2013).

OIM es otra organización internacional que ha estado realizando un trabajo de incidencia, capacitación y acompañamiento en los diferentes espacios de coordinación - mesas de movilidad humana, redes anti-trata, Ministerio de Interior en el marco de la rectoría para el Plan contra la Trata, etc.⁴² Sin embargo, OIM no trabaja el tema de refugio y según la

⁴² Entrevista OIM (mayo 2013).

entrevista realizada, se señala que no ha tenido experiencias concretas donde se ha abordado el nexo entre trata y refugio.

Entre las organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de lucha contra la Trata de personas, está la Fundación ESPERANZA, organización que ha realizado encuestas relacionadas al tema de refugio y que realiza una valoración integral del caso, incluida la necesidad de protección internacional y la valoración de riesgos ante el retorno, considerando elementos clave de refugio. Recientemente, en los primeros meses del 2013, la Fundación ha identificado casos de trata y refugio o ha recibido casos derivados por ACNUR con miras a realizar un abordaje integral de las necesidades del caso.

Por otro lado, las organizaciones que son especializadas en materia de refugio, como SJR, HIAS, Misión Scalabrinianas, Asylum Access, ejecutan programas que no son directamente relacionados con la asistencia y apoyo a víctimas de Trata de personas. Estas organizaciones han identificado y atendido casos de refugiadas que han manifestado indicios o testimonios de haber sido víctimas de Trata de personas⁴³ (OIM IB 2012: 51). Adicionalmente, algunas de estas organizaciones incluyen el tema de la trata en sus planes operativos anuales, como el caso de SJR el cual “contempla la asesoría y ayuda a víctimas de trata en casos puntuales” (OIM SL 2012: 51). No se reportan casos de víctimas de trata en necesidad de protección internacional por motivos relacionados directamente a su situación de Trata de personas.

Una organización ha manifestado “que la problemática de la Trata de personas, a pesar de que se tiene conocimiento que existe en Lago Agrio” – algo aplicable en otros cantones del país, “no se la atiende de manera directa por los actos de violencia que se han dado alrededor del flagelo” (OIM LA 2012: 61).

⁴³ Entrevistas con SJR (mayo 2013), Scalabrinianas (febrero 2013), AAE (experiencia personal de la autora en el marco de coordinación entre Fundación Esperanza y AAE).

CAPITULO 6

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los instrumentos internacionales de derechos humanos en su mayoría no prohíben la Trata de personas de manera específica (Piotrowicz 2012, pg. 181). La Trata de personas en sí, fue definida como una de las formas de la esclavitud, limitada a ciertos actos, medios y finalidades de explotación y con el propósito de control de fronteras, “levantando verdaderas preocupaciones en materia de derechos humanos” (Hathaway 2008:4). Por otro lado, los instrumentos internacionales de derechos humanos, sí prohíben la esclavitud en todas sus formas. La Trata de personas es una modalidad de la esclavitud, de la servidumbre o del trabajo forzoso a pesar de haber ganado más “terreno” y “fama” en los discursos de los Gobiernos, las agencias y organizaciones internacionales, los medios de comunicación y otros espacios públicos y privados.

A nivel internacional ha habido avances importantes en cuanto al reconocimiento de la necesidad de protección internacional para víctimas de Trata de personas. Sin embargo, dicho reconocimiento ha quedado como una mención tangencial en los instrumentos “exclusivos” de Trata de personas – el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Dicho Protocolo, instrumento base para el combate de la Trata a nivel internacional, marca un régimen internacional de lucha contra la trata dirigido principalmente a la persecución del delito y el control fronterizo, dejando desamparadas las víctimas de la trata o las que se encuentran en riesgo de ser tratadas. Por otro lado, en las Américas, no se cuenta con otros instrumentos regionales que hagan un reconocimiento del derecho de refugio para víctimas de Trata de personas.

En Ecuador, se han realizado considerables esfuerzos en este campo y existen una serie de compromisos asumidos por el Estado. Ello, a través de la ratificación de instrumentos internacionales (véase Anexo II) participación activa en espacios de organismos regionales e internacionales, reformas legales y políticas a nivel nacional y local. No obstante, no se han podido identificar instrumentos (políticas públicas, planes, decretos ejecutivos u otros instrumentos) que tengan presente la consideración de que víctimas de Trata de personas pueden ser reconocidas como refugiadas u otras cláusulas de salvaguardia.

Frente a esta situación, no hay claridad sobre las respuestas institucionales en materia de Trata-refugio. No se han identificado políticas que marcan acciones institucionales,

recursos y procedimientos establecidos y vinculantes que reconozcan la intersección de la Trata de personas y refugio con el objetivo de garantizar la protección de las víctimas de trata en necesidad de protección internacional, o de las personas en necesidad de protección internacional en situación de Trata de personas se reconoce.

En Ecuador, no se cuenta con información suficiente sobre la situación, las medidas y las acciones realizadas por el Estado, por la sociedad civil o las agencias internacionales en materia de trata - refugio. Tampoco se han podido identificar estudios o investigaciones sobre la materia más allá de casos particulares identificados en algunos estudios o por algunas pocas organizaciones no gubernamentales y ACNUR. Dichos casos, son manejados de manera confidencial e interna, por lo que tampoco se cuenta con una casuística sistematizada.

Las directrices del ACNUR sobre la materia de Trata de personas y refugio no son de carácter obligatorio para los Estados, lo que ha permitido que en la práctica, los Estados no han implementado dichas directrices ni han facilitado la identificación y la protección de las víctimas de trata en necesidad de protección internacional.

Las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con los recursos ni la formación necesaria para poder identificar y asistir adecuadamente las víctimas de trata en necesidad de protección internacional.

ACNUR ha realizado acciones importantes en cuanto a casos específicos – identificación, determinación del estatuto de refugiado y reasentamiento - pero se recomendaría una acción más proactiva en cuanto a un trabajo de incidencia con las autoridades estatales para que estas garanticen el derecho de refugio para toda persona, incluida las víctimas de la Trata de personas.

Por tanto, me permito resumir que el régimen internacional de alguna manera está condicionado por la manera como este es interpretado e implementado a nivel nacional. En el contexto actual en el país, ni las entidades del Estado en el Ecuador ni agencias como ACNUR cuentan con respuestas, políticas y recursos que buscan la protección de las “víctimas de trata-refugiadas” o las “refugiadas-víctimas de trata”.

Adicionalmente, se requiere una coordinación interinstitucional en los diferentes niveles, para un mejor marco legal y administrativo y garantizar la implementación del mismo en la materia – como el caso de la ley en Guatemala o la jurisprudencia en otros países.

Hasta que haya una mejora en el régimen actual de combate a la trata, emerge la necesidad de utilizar otros regímenes internacionales que posibilitan la protección de los derechos de las víctimas de la trata garantizando el acceso a los derechos y a la asistencia

efectiva de las víctimas y potenciales víctimas, empleando para este propósito medidas operativas efectivas.

Bibliografía:

- Álvarez, Stephanie y Angelika Rettberg. *Cuantificando los efectos económicos del conflicto: Una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado*. Revista Colombia Internacional, enero julio No 067. Universidad de los Andes, Bogotá 2008
- ACNUR. Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. Organización Internacional para las Migraciones, OIM. *Derechos humanos y asilo. Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y Trata de personas en las Américas*. Editorial CEPAL. Santiago, 2002.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Consideraciones en materia de Trata de personas desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Refugiados y el mandato del ACNUR*, Marzo de 2009, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7012.pdf>
- Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Voker Rittberger. *Las Teorías de los Regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis*. Cambridge University Press, 1997 .
http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf
- Anne P. Wilson, Lutheran Immigration and Refugee Service, Baltimore, Maryland. *Trafficking Risks for Refugees*. <http://digitalcommons.unl.edu/humtraffconf3/4/>
- Brand M. (2010), *International cooperation and the anti- trafficking regime*, en Working Paper Series, NO. 71; Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development University of Oxford. http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/working-papers-folder_contents/RSCworkingpaper71.pdf
- CE-GIZ (2012) Comisión Europea, Cooperación Alemana al Desarrollo en Ecuador (2012), *La Trata Frente al Espejo. Una aproximación a la explotación sexual en trabajo esclavo*, con base en la investigación de Pável Uranga, Consultor del Proyecto Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte - FOSIN-. Quito Ecuador. *No publicado*.
- Castles, Stephen. La política Internacional de la Migración Forzada. En: *Revista Migración y Desarrollo*. No 1 Octubre 200. www.migracionydesarrollo.org

Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de personas y otros Delitos, *Juntos contra la Trata de Personas. Hacia una Política Pública en material de Trata*, 2012.

Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador (2005-2010)

ACNUR, *Directrices sobre la “aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la Trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata”*. Documento disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>.

Espinosa Roque. Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía. En: *Relaciones fronterizas. Encuentros y Conflictos*. FLACSO Ecuador 2011

Figueroa Costa, María Lorena, Camino a la construcción de un protocolo de atención integral a víctimas de “Trata de personas” (2012)

Flacso, Sede Ecuador (2012) “*No se puede ser refugiado toda la vida*”... Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil / coordinado por Carlos Ortega y Oscar Ospina.

Gallagher, Anne T., Human Rights and Human Trafficking: Quagmire or Firm Ground? A Response to James Hathaway, 49 *Virginia Journal of International Law* 789 (2009).

Guy S. Goodwin-Gill, *The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement*, <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/23/3/443.short>

Hathaway, James C., The Human Rights Quagmire of “Human Trafficking”, 49 *Virginia Journal of International Law* 1 (2008).

Laverde, Zully y Edwin Tapia. *Tensión en las Fronteras. Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá*. CODHES No 13, Bogotá agosto de 2009

Jacqueline Bhabha y Christina Alfirev, *Identificación y derivación de las personas víctimas de trata a los procedimientos para la determinación de las necesidades de protección internacional*, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7255.pdf?view=1>

Krasner Stephen (1983), “*Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*” en Krasner, Stephen (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press: 2.

Maqueda, María Luisa (2008): *Mujeres inmigrantes, ¿mujeres vulnerables?*, en: Papeles 104: 79-92. http://fongdcam.org/wp-content/uploads/2012/01/Mujeres_inmigrantes_mujeres_vulnerables.pdf

Malika Floor, *UNHCR’s role in combating human trafficking in Europe* (sin fecha)

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008) “*La política del Ecuador en Materia de Refugio*”. Quito.
- Monheim J, *Human trafficking and the effectiveness of asylum policies*, <http://econpapers.repec.org/paper/bepdewple/2008-1-1221.htm>
- Murillo González, Juan Carlos. *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano*. En: La protección internacional de refugiados en las Américas. ACNUR Ecuador, 2011
- Plan Nacional sobre Trata de personas, herramienta estratégica para combatir este delito
- Pacecca, María Inés (2011): “Trabajo, explotación laboral, Trata de personas: Categorías en cuestión en las trayectorias migratorias”, en: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 19, 37: 147-174. <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/281/256>
- Quintana, María; Bernal, César (2011): “Políticas anti-trata en la región andina”, en: *Andina Migrante* 11, Flacso Ecuador. <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3387/1/BFLACSO-AM11.pdf>
- Riaño, Pilar. *Trayectos y escenarios del miedo y las memorias de las personas refugiadas y desplazadas internas*. En: Poniendo Tierra de por medio. Migración Forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá. Corporación Región y Universidad British Columbia. Medellín 2008. Pág 348 - 415
- Piotrowicz Ryszard. *States' Obligations under Human Rights Law towards Victims of Trafficking in Human Beings: Positive Developments in Positive Obligations* <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/24/2/181.short?rss=1&rsssource=mfr>
- Stepnitz A., *Human trafficking and asylum: Problematic overlap*, http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/193/WAN_July_August_2012.pdf
- Trafficking in Persons Report (TIP Report) (2012), Department of State, United States of America (Ecuador)
- Turk, Volker y Nicholson (2010) *Protección de los refugiados en el derecho internacional, una perspectiva general*. Pág 3 - 49
- Venla R., *Defining Human Trafficking and Identifying Its Victims* (2011) http://books.google.com.ec/books?id=Lpt_OknpsgcC&pg=PA202&dq=asylum+human+trafficking&hl=es&sa=X&ei=cYH0UJ_EEoTY9QTHxoDABg&ved=0CDgQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false

ANEXO I

Resumen sobre el marco legal internacional.

Fuente: <http://www.endvawnow.org/es/articles/536-tratados-y-convenios-de-las-naciones-unidas.html>

Las declaraciones internacionales de leyes y principios indicadas a continuación sirven de base al derecho a no ser objeto de servidumbre involuntaria ni esclavitud, de las que la trata sexual es una forma.

El Proyecto Interinstitucional de las Naciones Unidas para Luchar contra la Trata (UNIAP) (en inglés) tiene un centro de recursos en línea donde publica leyes y acuerdos internacionales clave (en inglés), muchos de los cuales se mencionan aquí.

Tratados y convenios de las Naciones Unidas

- Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, 1904, Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. 1, pág. 83
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, 1910, Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. VIII, pág. 278
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, de 1921, Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. IX, pág. 415
- Convención sobre la Esclavitud, 1926, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 212, N° 2861
- Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, 1930 (Convenio N° 29) de la Organización Internacional del Trabajo
- Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, 1933, Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. CL, pág. 431
- Protocolo de 1947 para enmendar el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, de 1921, y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, de 1933, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 53, N° 770. (Véase también el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, de 1921, enmendado por el Protocolo de 1947 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 53, N° 771), y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, de 1933, enmendado por el Protocolo de 1947 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 53, N° 772))
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III)
- Protocolo de 1949 que modifica el Acuerdo Internacional para Asegurar una

Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, de 1904, y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, de 1910, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 30, N° 446 (Véase también el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, de 1904, enmendado por el Protocolo de 1949 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 92, N° 1257) y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, de 1910, enmendado por el Protocolo de 1949 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 98, N° 1358))

- Convenio para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, 1950, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 96, N° 1342
- Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud, 1953, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 182, N° 2422
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, 1956, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 266, N° 3822
- Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (Convenio N° 105) de la Organización Internacional del Trabajo, de 1957, que obliga a los Estados Partes a prohibir el uso de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, N° 14668, pág. 171
- Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Convenio N° 138) de la Organización Internacional del Trabajo, de 1973, que obliga a los Estados Partes a fijar una edad mínima para el empleo que no sea menor que la de la finalización de la escolarización obligatoria y, en cualquier caso, no inferior a los 15 años. Los países en desarrollo pueden fijar la edad mínima en los 14 años;
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, N° 20378,
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, N° 27531,
- Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (Convenio N° 182) de la Organización Internacional del Trabajo, de 1998, que obliga a los Estados Partes a prohibir y eliminar “las peores formas de trabajo infantil”. Entre éstas figuran la utilización, la captación o el ofrecimiento de niños para la prostitución, para la producción de pornografía o para actuaciones pornográficas.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000, resolución 25/55 de la Asamblea General, anexo I, archivos oficiales de la Asamblea General de la ONU, 55° periodo de sesiones,

supl. N° 49, en 44, doc. ONU. A/45/49 (Vol. I), incluido el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños (en adelante, Protocolo de la ONU contra la Trata de personas), 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, 2000, resolución 54/263 de la Asamblea General, anexo II, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-sale.htm>
- Se puede encontrar más información sobre la respuesta de las Naciones Unidas a la trata de mujeres y niñas en el informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre “Trata de mujeres y niñas” (en inglés), celebrada del 18 al 22 de noviembre de 2002.

Recomendaciones generales de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales

- En la Recomendación general 19, párrafo 13, 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer manifestó que en “el artículo 6 se exige a los Estados que adopten medidas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer”.
- En la Plataforma de Acción de Beijing, artículo 113.b, 1995, se definió la trata de mujeres y la prostitución forzada como formas de violencia contra las mujeres.
- La Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer han aprobado resoluciones sobre la trata, pero en ninguna de ellas se define ésta. Entre ellas figuran: resolución 50/167 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1995; resolución 1995/25 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1995; resoluciones 39/6, de 29 de marzo de 1995, y 40/4, de 22 de marzo de 1996, de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer; resolución 1996/24 de la Comisión de Derechos Humanos, de 19 de abril de 1996; resolución 1997/19 de la Comisión de Derechos Humanos, de 11 de abril de 1997, aprobada sin votación; resolución 1998/20 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1998, resoluciones 1998/30, de 17 de abril de 1998, y 1999/40, de 26 de abril de 1999, de la Comisión de Derechos Humanos; resolución 57/176 de la Asamblea General, de 30 de enero de 2003; resolución 58/137 de la Asamblea General, de 4 de febrero de 2004; resolución 61/144 de la Asamblea General, de 1 de febrero de 2007; resolución 63/194 de la

Asamblea General, de 23 de enero de 2009; resolución 63/156 de la Asamblea General, de 30 de enero de 2009, y resolución 11/3 del Consejo de Derechos Humanos, de 17 de junio de 2009. Véase: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, sobre la trata de mujeres, la migración de mujeres y la violencia contra la mujer, 29 de febrero de 2000.

ANEXO II: Instrumentos Internacionales adheridos por Ecuador

Instrumentos Internacionales	Adhesión por Ecuador
Declaración Universal de los Derechos Humanos, Vigente desde 1948	1948
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Suscrito en 1966. Vigente desde 1976	6 de marzo de 1969 Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Suscrito en 1966. Vigente desde 1976	Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976 11 de junio del 2010
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) . Suscrito en 1969. Vigente desde 1978	Ratificada el 21 octubre 1977
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) . Suscrito en 1979. Vigente desde 1981	Ratificada por el Estado ecuatoriano 9 Noviembre 1981
Convención sobre los Derechos del Niño Suscrito en 1989. Vigente desde 1990	Firmada: 26 enero 1990. Ratificada por el Estado ecuatoriano: 23 marzo 1990
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará) Suscrito en 1994. Vigente desde 1995.	Firmada: 10 enero 1995. Ratificada el 15 de septiembre 1995
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores . Suscrito en 1994. Vigente desde 1997.	Ratifica el 20 de mayo de 2002

Instrumentos Internacionales	Adhesión por Ecuador
<p>Estatuto de la Corte Penal Internacional</p> <p>Suscrito en 1998. Vigente desde 2002.</p>	<p>Firmado el 7 de octubre 1998. Ratificada el 17 diciembre 2001</p>
<p>Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Suscrito en 2000. Vigente desde 2002</p>	<p>Firmado: 6 Septiembre 2000. Ratificada el 30 de enero 2004</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Suscrito en 2000. Vigente desde 2003</p>	<p>Ratificación por el Estado ecuatoriano publicada en el R.O. No. 197 del 24 de octubre de 2003.</p>
<p>Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional (Protocolo de Palermo). Suscrito en 2000. Vigente desde 2003.</p>	<p>Firmado por el Estado ecuatoriano, 13 diciembre 2000. Ratificado 17 diciembre 2002.</p>
<p>Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional Suscrito en 2000. Vigente desde 2003</p>	<p>Firmado por el Estado ecuatoriano, 13 diciembre 2000. Ratificado 17 diciembre 2002.</p>
<p>Convenio sobre la Prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación. 17/06/1999. Suscrito en 1999 Vigente desde 19 de noviembre del 200(Incompleto EC)</p>	<p>Ratificación por el Estado ecuatoriano el 19 septiembre 2000.</p>

ANEXO 3: Estadísticas de solicitantes de asilo y refugiados reconocidos nacionalidad por años.

SOLICITANTES DE ASILO POR NACIONALIDAD POR AÑOS											
Año	Colombiana	Cuba	Afganistán	Perú	Iraq	Rusia	Pakistán	Irán	Haití	Otras	Total
Hasta 1999	502	137	51	26	2	5	0	25	0	79	827
2000	1505	3	17	34	20	1	16	5	2	64	1667
2001	2946	3	11	36	31	3	4	1	0	46	3081
2002	5792	1	0	36	6	1	0	1	2	69	5908
2003	12132	11	3	136	10	0	0	0	29	142	12463
2004	9188	37	1	332	1	0	0	2	8	129	9698
2005	7391	17	1	701	0	14	0	1	6	102	8233
2006	6414	44	1	1384	1	1	2	0	4	116	7967
2007	8556	50	11	1916	3	1	1	0	0	80	10618
2008	11025	118	4	1307	0	0	2	0	13	137	12606
2009	30407	1780	43	1096	0	7	72	1	371	447	34224
2010	23907	3140	27	738	0	12	231	4	374	666	29099
2011	13236	435	3	90	0	3	20	6	173	241	14207
2012	11817	64	0	53	3	2	9	5	37	109	12099
Marzo 2013	2801	15	0	5	0	1	0	1	8	22	2853
Total	147.619	5.855	173	7.890	77	51	357	52	1.027	2.449	165.550

Fuente: <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/solicitantes.html>

REFUGIADOS RECONOCIDOS POR NACIONALIDAD POR AÑOS											
Año	Colombiana	Cuba	Afganistán	Perú	Iraq	Rusia	Pakistán	Irán	Haití	Otras	Total
Hasta 1999	55	94	30	6	1	2	0	18	0	66	270
2000	286	3	20	5	8	1	13	5	0	12	353
2001	402	3	7	0	5	5	2	1	1	10	436
2002	1364	0	0	2	3	0	0	1	0	4	1374
2003	2673	2	0	1	13	1	0	0	1	23	2714
2004	2088	9	0	15	1	0	0	0	7	19	2139
2005	2082	14	0	19	0	3	0	0	5	15	2138
2006	1595	17	1	9	0	5	0	0	1	6	1634
2007	2692	18	7	7	2	1	0	0	0	12	2739
2008	4280	37	10	19	2	0	0	0	0	16	4364
2009	24916	28	25	4	0	4	7	0	5	32	25021
2010	7790	3	9	6	1	0	3	1	2	27	7842
2011	2533	2	4	0	0	0	2	2	3	13	2559
2012	1548	0	0	0	0	9	2	0	2	16	1577
Marzo 2013	166	1	0	0	0	0	0	0	0	0	167
Total	54.470	231	113	93	36	31	29	26	27	271	55.327

Fuente: <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/solicitantes.html>