



PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR

2019 - 2030

Resumen Ejecutivo



RESUMEN EJECUTIVO DEL PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR 2019 - 2030

Ministra de Gobierno

María Paula Romo

Subsecretario de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno

Diego Tipán

Jefe de Misión, OIM Ecuador

José Iván Dávalos

**Dirección de Prevención de Trata de Personas y
Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno**

Tomás Guayasamín, Director

María Fernanda Revelo, Analista

Esteban Jima, Analista

Programa contra la Trata de personas, OIM - Ecuador

Coralía Sáenz Tinoco, Punto Focal

Equipo consultor

Gloria Camacho Z.

Sonia García A.

Marcelo Paredes M.

Quito, noviembre del 2019



MINISTERIO
DE GOBIERNO

Tabla de Contenidos

● PRESENTACIÓN	1
● LISTA DE ACRÓNIMOS	4
● CAPÍTULO I: Antecedentes y marco jurídico conceptual para el abordaje de la trata de personas	6
1. Proceso participativo de formulación del Plan de Acción contra la Trata de Personas (PACTA)	
2. Ecuador se suma a la lucha contra la trata de personas	
3. Marco conceptual	
4. Enfoques del Plan de Acción contra la Trata de Personas	
a. Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)	
b. Enfoque de Movilidad Humana	
c. Enfoque de Género	
d. Enfoque Intergeneracional	
e. Enfoque Intercultural	
f. Enfoque de Seguridad	
g. Enfoque Territorial	
5. Principios del Plan de Acción contra la Trata de Personas y modelo sistémico	
6. Ejes de intervención contra la trata de personas	
● CAPÍTULO II: Diagnóstico sobre la trata de personas en el Ecuador y la respuesta institucional	17
1. Caracterización de la trata de personas en el Ecuador	
2. Las cifras de la trata de personas en el Ecuador	
3. Origen, destino y rutas de la trata de personas según sus fines	
4. Perfil de las víctimas de trata de personas	
5. Respuesta institucional frente a la trata de personas en el Ecuador	
6. Modelo sistémico de la trata de personas: resultados del diagnóstico	
● CAPÍTULO III: Marco estratégico del PACTA	28
1. Articulación del Plan de Acción contra la Trata de Personas con los instrumentos del sistema nacional de planificación	
2. Planificación por Ejes de Acción	
2.1 Prevención y promoción de derechos	
2.2 Protección integral	
2.3 Investigación y judicialización	
2.4 Gobernanza	
● CAPÍTULO IV: Modelo de gestión y seguimiento del PACTA	48
1. Modelo de gestión para la gobernanza del PACTA	
2. Instituciones parte del Comité Interinstitucional	
3. Proceso de seguimiento y evaluación del PACTA	
BIBLIOGRAFÍA	52

Presentación



Luchar contra la trata de personas es una responsabilidad del Estado y de la sociedad

Introducción

El Estado ecuatoriano y, este Ministerio en particular, tienen una seria preocupación sobre el problema de la trata de personas en el Ecuador. Es un delito cruel que atenta contra la vida de los seres humanos: los mercantiliza en un mercado de violencia, sin escrúpulos y sin límites, para obtener un beneficio, sobre todo, económico.

Las víctimas de trata identificadas son principalmente mujeres, niñas, niños y adolescentes, que son utilizados para enriquecer una economía ilegal millonaria que los esclaviza, les quita su condición humana y los convierte en objetos de uso. Si bien es cierto la trata tiene como principal objetivo la explotación sexual, también las víctimas son sometidas a trabajo forzoso, servidumbre doméstica, mendicidad infantil, incluso, extracción de órganos.

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDC), “mediante engaños o coacción, las redes delictivas organizadas hacen caer a las víctimas en una situación de abuso de la que es difícil escapar; pueden golpearlas o violarlas, o amenazar a su familia si intentan fugarse. Con frecuencia se apoderan de los documentos de sus víctimas y de esa forma las privan de toda clase de identificación. En los casos en que estas han sido llevadas a otro país, muchas veces conocen poco o no conocen en absoluto el idioma”.

Este grave problema social demanda que no se improvisen acciones aisladas sin resultados ni métricas palpables que nos permitan conocer la realidad. En Ecuador, han pasado trece años para que la política sobre la lucha contra la trata de personas se actualice, tomando en cuenta que la sociedad ha cambiado y también que las formas de operar de las bandas delictivas son otras.



Desde el Estado, es importante y urgente tener las herramientas para hacer frente a este grave problema social, con leyes y políticas específicas para que las instituciones que deben intervenir lo hagan de manera efectiva.

Por esta razón, el Ministerio de Gobierno ha construido un nuevo Plan de Acción contra la Trata de Personas (PACTA), que tiene una perspectiva hasta el 2030. Este Plan es el resultado de un proceso que duró un año y medio, en el que participaron delegados del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, y Protección a sus Víctimas; y otras instituciones del Estado; representantes de la sociedad civil; sobrevivientes de trata de personas y sus familias; académicos y expertos que han estudiado este fenómeno. En este período se lograron consensos institucionales, se formuló un claro diagnóstico de la situación país y se trabajó el marco estratégico con un modelo sistémico de análisis de la problemática y proposición de líneas de acción en distintos niveles (el individual, el familiar, el comunitario y el del país), con la premisa de que el combate de este delito es una responsabilidad y esfuerzo de todos.

En este marco también es necesario reconocer la valiosa cooperación del Gobierno de los Estados Unidos, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones OIM, que apoyó en la continuación de este proceso mediante el acompañamiento de un equipo técnico especializado.

Al tiempo de que Ecuador cumple con una obligación dispuesta por las leyes nacionales y recomendaciones internacionales, este Plan fomenta la ejecución de acciones concretas y de carácter operativo que articularán a las distintas instituciones, delimitando períodos y plazos para el cumplimiento, y clarificando responsabilidades institucionales en la prevención y promoción de derechos, protección integral a víctimas e investigación y judicialización.

El reto por cumplir con los cometidos es complejo, sin embargo, para garantizar la consecución del PACTA 2019-2030, se ha diseñado también un modelo de gestión que operativice eficazmente las acciones contempladas y un sistema de monitoreo, evaluación y de mejora continua que nos permitirá medir nuestro avance y reportar resultados a nuestros mandantes.

Estamos conscientes que lucha por la libertad, la justicia y la dignidad humana nunca termina, por ello, tenemos la plena convicción de que sustentados en el conocimiento y la praxis, la puesta en marcha de este Plan es un paso determinante para acercarnos cada vez más a un Ecuador libre de trata de personas.

María Paula Romo
Ministra de Gobierno



Desde el Ministerio de Gobierno y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) agradecemos el indispensable apoyo de actores estatales, sociedad civil, cooperación internacional, academia, expertos nacionales e internacionales y sobrevivientes de la trata de personas en la construcción del PACTA.



Lista de Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CI	Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COIP	Código Orgánico Integral Penal del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
FEDOTI	Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional
FGE	Fiscalía General del Estado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MDG	Ministerio de Gobierno
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
MDT	Ministerio del Trabajo
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NNA	Niños, niñas y adolescentes



OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
OSE	Observatorio Social del Ecuador
PACTA	Plan de Acción contra la Trata de Personas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REGISTRATT	Sistema de Registro de Víctimas de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ¹
SEPES	Servicio Especializado de Protección Especial
SISEGETT	Sistema de Seguimiento de Gestión de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
SPAVT	Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes del Proceso Penal
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

1 Actualmente suprimida por el Decreto 732 y reemplazada por Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE)



Capítulo I

Antecedentes y marco jurídico conceptual para el abordaje de la trata de personas

1.- Proceso participativo de formulación del Plan de Acción contra la Trata de Personas

El Plan de Acción contra la Trata de Personas en Ecuador 2019-2030 (PACTA), iniciativa del Ministerio de Gobierno en su calidad de rector de la política pública, coordinador y responsable de orientar la Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus víctimas (CI), fue formulado durante un año aproximadamente. Tiene tres componentes que se presentan en cuatro capítulos sucesivos: 1) marco conceptual que contiene las definiciones, y nociones fundamentales en materia de trata de personas; 2) diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en el Ecuador y la respuesta institucional frente a esta vulneración de derechos; 3) marco estratégico que incluye el diagnóstico de la problemática y la definición de objetivos, estrategias e indicadores a implementarse para responder a los problemas detectados y; 4) el modelo de gestión definido para la implementación interinstitucional, seguimiento y evaluación del presente plan.

En el marco de un proceso participativo, la información del diagnóstico se levantó mediante talleres denominados “Jornadas

Diagnósticas” en 9 ciudades del país: Quito, Cotacachi, Babahoyo, Portoviejo, Guayaquil, Santo Domingo, Loja, Machala y Cuenca, seleccionadas en razón de dos criterios: número de casos (noticias del delito) e institucionalidad (capacidad de respuesta del Estado y/o presencia de sociedad civil relacionada con el tema). En ellas participaron delegados en territorio de las instituciones del CI, delegados de otras instituciones del Estado y representantes de la sociedad civil quienes a través de ejercicios FODA identificaron los problemas y expusieron sus recomendaciones para el diseño del Plan, así como con las personas sobrevivientes de trata, a través de talleres lúdicos.

Se realizaron entrevistas a funcionarios de las instituciones relacionadas con la trata de personas²; a expertos y líderes comunitarios, así como las personas integrantes de la Red Anti trata de Quito y a familiares de las víctimas. Adicionalmente, se llevaron a cabo talleres y jornadas de trabajo con el equipo técnico formulador del PACTA y el Comité Interinstitucional³ para la formulación del marco estratégico de acción y la validación del modelo de gestión y seguimiento.

En la última etapa de formulación del PACTA se llevaron a cabo tres actividades orientadas a recibir los insumos finales al documento y a validar herramientas metodológicas desarrolladas para medir el cumplimiento de

2 Entrevistas realizadas a: Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (UCDTPTM), Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional de la Fiscalía (FEDOTI).

3 Un taller con la experta argentina Dra. Ana María Copes, para orientar la formulación del PACTA.



metas del documento. En junio de 2019, con la presencia de miembros de organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y miembros de los CI locales de 12 cantones del país se realizó el taller borrador del PACTA que tuvo como propósito presentar la versión borrador del documento y recopilar aportes adicionales del nivel local, tanto sobre el análisis de la situación como sobre los objetivos y actividades del documento.

En agosto de 2019, se llevaron a cabo dos talleres de validación: el primero de herramientas metodológicas relacionadas al cumplimiento de metas del PACTA y el segundo relacionado a las estrategias y objetivos establecidos en el eje de investigación y sanción del documento de política pública. El primer taller reunió a representantes de cinco instituciones del Estado a cargo del cumplimiento de las metas allí establecidas quienes validaron las herramientas. En el segundo se socializó con la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Nacional, los principales hallazgos del diagnóstico situacional, las acciones y metas del eje de investigación y sanción, los miembros de esta unidad validaron el documento presentado.

A partir de un documento base elaborado por la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno y gracias a la cooperación del Gobierno de los Estados Unidos, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se continuó este proceso mediante el esfuerzo de un equipo técnico tripartito cuyos

productos finales fueron validados por quienes representan a las instituciones públicas del CI y un grupo de actores calificados de la sociedad civil, academia y cooperación internacional⁴.

2.- Ecuador se suma a la lucha contra la trata de personas

Los antecedentes sobre la esclavitud y la trata de personas son tan antiguos como la humanidad misma, estos se han ido presentando de formas diferentes y como resultado de distintos fenómenos tales como la guerra, procesos colonizadores, la demanda del mercado capitalista de personas y cuerpos, la pobreza y los flujos migratorios, pero siempre han llevado consigo una causa subyacente: el ejercicio del poder de dominación de los más fuertes sobre los más vulnerables, de los ganadores sobre los vencidos, de quienes se apropian de otros seres humanos para someterlos y venderlos como mercancía (Welton, 2018).

Hoy en día la trata de personas está considerada como la forma de esclavitud del siglo XXI y se estima que esta vulneración de derechos ocupa el tercer lugar en réditos en la lista de crímenes transnacionales, después del tráfico de drogas y el de armas. Si bien las cifras varían, según una estimación realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2005, las ganancias que reporta ese delito ascienden a alrededor de treinta y dos mil millones de dólares por año, pero estimaciones más recientes indican que el alcance del problema podría ser mucho mayor⁵.

4 El equipo tripartito estuvo integrado por: una persona delegada de OIM, tres consultores/as externos y el equipo técnico de la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno.

5 Véase (en línea), "La trata de personas: compraventa de seres humanos" en <http://www.unodc.org>, consultado el 6 de febrero del 2018.



El primer instrumento internacional de las Naciones Unidas que data de 1904 es el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas, que se constituyó como uno de los primeros tratados multilaterales en abordar temas de esclavitud y trata de personas. La Declaración Universal de Derechos Humanos emanada por la sociedad de naciones en 1948, se configura como un hito histórico en la lucha contra la trata de personas. (art. 4): *“nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”*

No es sino hasta el año 2000 con la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo complementario, para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, suscritos en Palermo, Italia, que el marco jurídico internacional se consolida como lo conocemos en la actualidad, incluyendo las distintas modalidades de trata de personas de las que pueden ser víctimas los seres humanos.⁶ Puesto que la trata de personas, involucra de forma sustancial a mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como a personas en situación de movilidad humana, en varios instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, se desarrolla la protección específica que debe darse a cada uno de estos sujetos de derecho.⁷

Con la suscripción de los instrumentos internacionales antes mencionados el Estado

ecuatoriano se comprometió a tomar acciones para la erradicación de la trata de personas, a partir de lo cual, ha ido paulatinamente adecuando su legislación interna e implementando medidas de política pública, tal y como consta en el siguiente gráfico.

Gráfico 1



3.- Marco conceptual

Los conceptos y nociones sobre la trata de personas que se utilizan en el PACTA y que orientan la implementación de la política pública sobre el tema, son los que constan en las normas del derecho internacional y nacional vigentes mismas que determinan el alcance de la trata de personas tanto como violación de múltiples derechos humanos, cuanto como delito perseguible.

6 Las Notas Interpretativas (TravauxPreparatoires) al Protocolo de Palermo, hacen parte del contenido internacional sobre el tema.

7 Convención sobre los Derechos del Niño (1989);Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994);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);Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (1979); Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Pará”(1994);Convención de Trabajadores Migratorios (1990).



El Delito de la trata de personas

Según el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador (COIP) se entiende por trata de personas (art. 91):

- la captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas
- ya sea dentro del país o desde o hacia otros países
- con fines de explotación.

En el mismo artículo se enumeran las distintas formas de explotación que constituyen las modalidades de la trata de personas constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de:

1. *La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos.*
2. *La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil.*
3. *La explotación laboral, incluida el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil.*
4. *Promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación.*
5. *La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes.*
6. *La mendicidad.*
7. *Reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley.*
8. *Cualquier otra modalidad de explotación.*

Los distintos fines de la trata de personas que constan en la legislación penal ecuatoriana, dan cuenta de la amplitud y variantes de este delito, con lo cual se supera la noción generalizada de que la trata es sinónimo de explotación sexual, por ende la arcaica denominación de trata de blancas (Chiarotti, 2002).

Las víctimas de la trata de personas

En la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador se define a la víctima de trata (art. 117) como la persona que ha *“sido objeto de captación, transporte, traslado, entrega, acogida o recepción, en el país, desde o hacia otros países, con fines de explotación de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio para un tercero”*. En la expresión víctima se incluye, además, de acuerdo al caso particular, a los familiares o personas dependientes que tengan relación directa con esta y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro, o para prevenir la victimización.

Acciones de la trata de personas

La trata está constituida por un conjunto de acciones que la definen como un delito continuado y de peligro lo que implica que no es necesario que termine con la explotación para su judicialización y restitución de derechos de las víctimas. Estas acciones que pueden también ser consideradas como fases de un delito constituyen los elementos objetivos (OIM, 2016) de esta conducta y son: la captación, el transporte, el traslado, la entrega, la acogida, la recepción y la explotación.



Como se puede deducir del conjunto de acciones antes mencionadas, la trata de personas implica una elaborada sucesión de fases que puede ser llevada a cabo por una persona familiar o no, o varios miembros de redes criminales con funciones específicas, por lo que la persecución de este ilícito es compleja y abarca a todos los actores y no solo aquellos que finalmente explotan a la víctima. Todos quienes intervienen en el proceso de la trata de personas tienen responsabilidad penal y pueden ser sancionados con pena privativa de la libertad de 13 a 26 años. En la imposición de la pena se consideran agravantes como: la doble vulnerabilidad de la víctima⁸, la relación afectiva y familiar con el agresor, la relación jerárquica con el agresor, entre otras (COIP art. 92).

Trata interna e internacional

Con respecto a los escenarios de la trata de personas, la definición determina que puede ser interna e internacional, lo que significa que la persona es desplazada de su comunidad de origen a otro lugar dentro del territorio nacional o fuera del país.

Causas de la trata de personas

La pobreza, el desigual acceso a derechos como la educación, el trabajo y la discriminación por razón de género están en la raíz del problema y pueden entenderse como factores estructurales, por ende los grupos humanos con mayores carencias socio económicas y sometidos a relaciones de subordinación serán los que se ubiquen en situación de mayor vulnerabilidad frente a la trata de personas.

Entre los factores estructurales se identifican también, los relacionados con la política y el papel de los gobiernos en la lucha o desinterés frente a esta problemática (incluso complicidad y corrupción). La confluencia de los factores estructurales con los inmediatos como los fenómenos migratorios, facilita la mayor vulnerabilidad de determinados grupos humanos como las mujeres, niñas y adolescentes a ser víctimas de las redes de trata de personas y del crimen organizado.⁹

Cuadro 1: Causas estructurales y factores de riesgo de la trata de personas

Factores que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad		
Económicos	Socioculturales	Políticos
<ul style="list-style-type: none"> Pobreza, desempleo, exclusión, desigualdades socioeconómicas Mercado ilegal que demanda bienes y servicios asociados a la trata de personas 	<ul style="list-style-type: none"> Subordinación de mujeres y niños/as en la escala de jerarquías sociales Estereotipos de género sobre el cuerpo y la sexualidad femenina (objeto y mercancía) Adultocentrismo Modelos de consumo "inaccesibles" generan necesidades especialmente entre jóvenes Vigencia de jerarquías inter e intra étnico-culturales 	<ul style="list-style-type: none"> Debilidad o inexistencia de políticas públicas que mitiguen las causas económicas y socio culturales de la trata de personas Corrupción e impunidad en la persecución de la trata de personas Crisis políticas, conflictos armados y movilidad

8 Op., cit., Manual de Capacitación y Guía Didáctica Referencial para la Investigación y Persecución del Delito de Trata de Personas, pag. 36

9 Véase (en línea) Diagnóstico de las causas sociales y estructurales de la trata en la ciudad de México. <http://pcimh-igualdad.org.mx/sitio-pcimh/archivos-pdf/basicos-trata-de-personas/Diagnostico>



Entender la trata de personas desde sus causas o factores estructurales de tipo económico, social y político, permite la implementación de políticas públicas para erradicar la pobreza o la discriminación por razón de género, así como reparar los derechos conculcados a las víctimas ofreciéndoles oportunidades de estudio y trabajo para que superen las condiciones de base que las colocaron en situación de vulnerabilidad.

Efectos de la trata de personas

La trata de personas en general vulnera varios derechos humanos de las víctimas como: la libertad, la integridad física, sexual y psicológica, el trabajo decente, la salud, entre otros; y los daños que sufren en particular, dependen de la modalidad de explotación a la que fueron sometidas las víctimas.¹⁰

Además de las víctimas de trata de personas, el delito tiene consecuencias directas e indirectas en sus familias y entorno inmediato que deben enfrentar problemas derivados de la trata como: las amenazas y el chantaje de los tratantes para evitar la denuncia a las autoridades; la ruptura de las relaciones entre los miembros de la familia cuando la vulneración de derechos ha resultado de acuerdos con los padres o tutores; deudas adquiridas para un proceso migratorio irregular que resultó en

trata o los gastos que implica la búsqueda de un miembro de la familia desaparecido y; el estigma del entorno social y el duro proceso de reinserción de víctimas de trata de personas, especialmente con fines de explotación sexual.¹¹

4.- Enfoques del Plan de Acción contra la Trata de Personas

Ecuador tiene por mandato constitucional (art. 85) la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna, para lo cual el Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y las temáticas de igualdad deben considerarse de forma imprescindible en todo el ciclo de la política pública, tal y como lo dispone el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (art. 14), en consecuencia, el PACTA que tiene nivel de política pública, ha sido formulado y se implementará considerando de forma transversal los enfoques que se describen a continuación.¹²

a) Enfoque Basado en Derechos Humanos

El EBDH coloca a las víctimas de trata de personas en el centro de la política pública para asegurar la protección y restitución de sus derechos vulnerados¹³, así como el cumplimiento del debido proceso y los derechos humanos de las personas imputadas por este delito, de manera que, al mismo tiempo que posibilita al Estado a cumplir con la responsabilidad de garantizar la

10 Ibid., p. 29, 30, 31, 32.

11 Ibid., p. 31.

12 Por enfoques de igualdad se entienden los desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan análisis de la realidad y la formulación de políticas públicas que reconocen la diversidad de titulares de derechos, así como las desigualdades en el ejercicio de los derechos. Los enfoques de igualdad tienen como principio fundamental la igualdad y no discriminación por razón del género, la edad, la etnia, la discapacidad y la condición migratoria o de movilidad humana. SENPLADES-OACDH Op. cit, 55,56.

13 La trata de personas consta en el capítulo sobre graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario del Código Orgánico Integral Penal, (art. 91 y siguientes).



seguridad ciudadana persiguiendo judicialmente a quienes participen de esta actividad ilícita, le exige el respeto a los derechos humanos.¹⁴

Si bien el EBDH constituye el marco común de aplicación de las distintas temáticas de igualdad (género, interculturalidad, intergeneracional, situación migratoria y discapacidad), es particularmente útil para garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad, puesto que las otras temáticas tienen un desarrollo conceptual e instrumental mayor y enfoques ad hoc.

Derechos de las personas con discapacidad

Bajo esta temática se identifica a las personas viviendo con una discapacidad permanente como parte de los grupos que tienen derecho a una protección prioritaria según mandato constitucional (arts. 47, 48, 49). Las personas con discapacidad pueden ser doblemente vulnerables a ser objeto de trata puesto que tienen menos recursos para resistir y escapar de las condiciones impuestas por quienes las manejan por ello que su condición amerita mayor protección y medidas efectivas para la reparación de sus derechos, como el contar con interpretación, adaptación del lenguaje y apoyos adicionales, necesarios y requeridos. Es así como estructuras accesibles.

b) Enfoque de Movilidad Humana

El enfoque de movilidad humana asume las

diferentes dinámicas de la movilidad humana, que incluye la salida, tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen o residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria (Defensoría del Pueblo, 2019).

c) Enfoque de Género

El enfoque de género posibilita entender que la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género se identifican y reconocen como causas estructurales de la trata de personas (Coomaraswamy, 2000). El machismo¹⁵ y la cultura de violencia contra las mujeres que persiste en nuestro país pese a los avances normativos sobre igualdad y no discriminación, junto a una feminización de la pobreza¹⁶, sitúan a las mujeres en condición de mayor vulnerabilidad. El Comité de la CEDAW y la CIDH concuerdan en que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente el ejercicio de derechos y libertades en condiciones de igualdad con el hombre”, y por ende, los que están en mayor riesgo son quienes están más cerca de donde la trata se practica de manera extendida, y este grupo en Ecuador son las mujeres (UNICEF, 2005). No basta con liberar a una mujer de las redes de tratantes y sancionar a los infractores, es indispensable apoyar su reconstrucción y autoestima así como promover su autonomía económica (GAATW y OIM, 2003).

14 Declaración de Viena adoptada el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

15 Cultura de superioridad masculina y subordinación de las mujeres.

16 El concepto “feminización de la pobreza” fue acuñado a finales de la década de los 70 en Estados Unidos. La primera mención del término se atribuye a la investigadora Diana Pearce en su trabajo “The feminization of poverty: women, work, and welfare” referido al aumento de los hogares encabezados por mujeres en EEUU y la correlación de este hecho con el deterioro de sus condiciones de vida en términos de pobreza por ingresos.



d) Enfoque Intergeneracional

El enfoque intergeneracional toma al ciclo de vida como variable para el análisis de los problemas sociales que afectan de forma distinta a las personas a lo largo de su vida “y reconoce la existencia de necesidades y derechos específicos en cada etapa de la vida: niñez, adolescencia, madurez y adultez”. (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres art. 7 literal d)

Este enfoque rechaza el adulto-centrismo posicionando a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y no como proyectos de personas. Es útil para identificar las necesidades especiales de las víctimas de trata de personas en la niñez y adolescencia, así como en la tercera edad y responder con acciones de protección; reinserción, reparación de derechos adecuadas a cada grupo etario. Respecto a los y las niñas y adolescentes, este enfoque hace énfasis en atender el interés superior y sus derechos como víctimas, conforme la Doctrina de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.¹⁷

e) Enfoque Intercultural

Este enfoque se deriva del reconocimiento de la plurinacionalidad como elemento constitutivo del Estado y se traduce en un conjunto de derechos de todas las comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan en territorio

ecuatoriano, así como en la validación de sus conocimientos y saberes¹⁸.

Aplicar el enfoque de interculturalidad¹⁹ implica entre otras medidas la identificación de la víctima como parte de una nacionalidad o pueblo indígena, afro ecuatoriano o montuvio, entre otros de los que habitan en el Ecuador, para garantizar su protección, no discriminación y promover la reinserción a su comunidad de origen, siempre y cuando cuente con garantías de no re victimización o sanción social. Asimismo, ofrecer atención en la lengua materna de la víctima es un derecho constitucional y es una medida práctica para garantizar la protección efectiva de las víctimas de trata.

f) Enfoque de Seguridad

La Constitución del Ecuador establece que es deber del Estado garantizar la seguridad humana a través de la ejecución de políticas y acciones integradas para prevenir las formas de violencia y discriminación (art. 393).

La seguridad ciudadana, como un enfoque holístico e integral, va más allá de los factores de criminalidad y violencia, considera otros aspectos sociales que ponen en riesgo o en condición de vulnerabilidad a los sujetos; esto incluye temas como la violencia intrafamiliar, la violencia de género, la deserción escolar, la pobreza, el desempleo, entre otros.

17 En la Convención sobre los Derechos de los Niños, la Constitución y el Código de la Niñez y Adolescencia consta la trata como un delito que viola los derechos de niños, niñas y adolescentes y se estipula la obligación del Estado sobre su protección especial.

18 Ver capítulo cuarto de la Constitución de la República del Ecuador sobre los Derechos de las Comunidades Pueblos y Nacionalidades.

19 Los instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para el Ecuador en materia de derechos humanos de pueblos y nacionalidades son: La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (o Conferencia de Durban), el Convenio 169 del OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.



Entonces, la Seguridad Ciudadana “consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31).

Así, la seguridad hoy se concibe como una dimensión centrada en el bienestar de las personas y en el respeto de los Derechos Humanos, en la cual, la Seguridad Ciudadana se constituye en un elemento esencial para garantizar el desarrollo humano.

En este sentido, el Estado asume un nuevo rol a través del cual busca la articulación de diversos actores institucionales y sociales, el fortalecimiento institucional, el desarrollo de espacios de cohesión social y la participación de la ciudadanía para resolver los riesgos o amenazas concretas o previsibles que puedan lesionar los derechos y libertades de las personas.

g) Enfoque Territorial

Este enfoque se deriva de la organización y estructura del Estado²⁰ que se configura con: el régimen de gobierno central que tiene competencias para la definición e implementación de un conjunto de políticas públicas de forma desconcentrada y con los gobiernos autónomos descentralizados que tienen competencias complementarias a las del

régimen central y otras exclusivas para la gestión de sus territorios²¹. En este marco, corresponde al gobierno central la promulgación de la política pública para enfrentar la trata de personas a través de las entidades rectoras del nivel central que son el Ministerio de Gobierno y el de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; mientras que a los GAD les corresponde coadyuvar a la implementación de esta política²².

En concordancia con lo anterior, el enfoque de territorialidad, permite identificar los territorios de origen, tránsito y destino de las víctimas de trata de personas y construir propuestas de intervención que respondan a las realidades locales específicas así como a los distintos tipos de trata de acuerdo a su finalidad.

Considerar el EBDH y los enfoques de igualdad junto con los enfoques operativos como el territorial y el de seguridad, constituye una práctica compleja pero indispensable en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública contra la trata de personas y es la vía idónea para identificar la interseccionalidad²³, es decir presencia simultánea de distintos factores de riesgo que dan como resultado doble o triple vulnerabilidad en el perfil de las víctimas de trata.

20 Título V de la Constitución de la República del Ecuador.

21 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (art. 15)

22 Ley Orgánica de Movilidad Humana (art. 120)

23 La interseccionalidad es el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegios debido a la combinación de múltiples categorías sociales. El término fue acuñado por Kimberlé Crenshaw en 1989.

5.- Principios del PACTA, y modelo sistémico

Los principios que se exponen a continuación orientan la implementación del PACTA y permiten la aplicación transversal de los enfoques de igualdad y el EBDH:

- Universalidad
- Igualdad y no discriminación
- Protección integral a las víctimas
- Atención prioritaria.
- No punibilidad de la víctima
- Interés superior del niño
- Progresividad
- Intersectorialidad

Finalmente, se ha seleccionado el modelo sistémico como el marco para el análisis de la problemática, la formulación de estrategias de acción y la evaluación del PACTA, es decir el ciclo completo de la política pública. Este modelo²⁴ permite identificar los niveles que son necesarios abordar para responder de forma integral a la problemática de la trata de personas. Desde el nivel individual que se refiere a la víctima, tomando en cuenta sus relaciones inmediatas como las de pareja o familia; seguidas por las de su comunidad de origen y aquella en la que es explotada; hasta llegar al análisis del país, esto es la magnitud del problema y la respuesta del Estado frente a la trata de personas (PAHO, 2002). El modelo permite además, incorporar de forma transversal el EBDH y las temáticas de igualdad.

Gráfico 2: Modelo Sistémico de abordaje de la Trata de Personas



Fuente: Modelo ecológico desarrollado por Bronfenbrenner, adaptado para el abordaje de la violencia de género. OPS World report on violence and health. Geneva, 2002.

6.- Ejes de intervención contra la trata de personas

Tanto por las causas que dan pie a la trata de personas, cuanto, por la múltiple vulneración de derechos humanos, es que el PACTA contiene respuestas multisectoriales para la intervención integral de esta problemática. Los ejes que articulan la acción intersectorial de lucha contra la trata son: (OIM, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno, 2017)

Prevención y promoción de derechos: Son las acciones coordinadas entre actores del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales que permiten enfrentar de forma proactiva y reactiva las causas y factores de riesgo del fenómeno de la trata de personas.

24 Propuesto por Bronfenbrenner (1979)



Protección integral:

Son las acciones del Estado, que pueden ser coordinadas con la sociedad civil u otros organismos internacionales e inter-gubernamentales, destinadas a asistir y proteger de manera integral a las víctimas de trata de personas; evitando su re victimización y favoreciendo la más pronta restitución de sus derechos.

Investigación y judicialización:

Son las acciones que realizan las instituciones de la administración de justicia para conocer, investigar y sancionar la trata de personas , así como garantizar la reparación de los derechos conculcados.

Gobernanza:²⁵

Es el proceso de coordinación horizontal y vertical por el cual se articulan los esfuerzos de las instituciones públicas del gobierno central y de éstas con los gobiernos locales, para implementar acciones complementarias, subsidiarias y descentralizadas que permitan una respuesta integral a la trata de personas.



²⁵ La gobernanza hace relación con la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos.

Capítulo II

Diagnóstico sobre la trata de personas en el Ecuador y la respuesta institucional

El presente diagnóstico tiene un doble propósito: caracterizar el problema de la trata de personas en el Ecuador, y realizar un análisis de la respuesta institucional frente a este problema social que vulnera los derechos humanos de las personas afectadas por la trata²⁶.

1.- Caracterización de la trata de personas en el Ecuador

Factores socioeconómicos

Como se señaló en el marco conceptual, una de las causas o factores estructurales de la trata de personas es la situación de pobreza y extrema pobreza, es decir, un entorno de múltiples carencias se convierte en un factor de riesgo. Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-2014²⁷, que es la última fuente estadística con información desagregada por provincias, con respecto a los lugares de origen de la trata de personas, se encuentra que:

- Las siete provincias con mayores niveles de pobreza en el Ecuador aparecen también como los lugares de origen de una gran parte de las víctimas de trata de personas. La pobreza por NBI en el nivel provincial arrojó los siguientes resultados: Los Ríos (56,8%), Esmeraldas (56,3%), Manabí (54,1%), Chimborazo (45,6%), Bolívar (45,1%), Cotopaxi (41%) y Guayas (38,7%). Los datos de la base unificada sobre trata de personas de la FGE y del MDG, muestran que entre los casos de trata conocidos, la mayor parte de víctimas son originarias de la Costa. Por el contrario, la información sobre víctimas de trata de personas de las provincias más pobres de la Sierra, proviene de los estudios de caso realizados por distintas organizaciones de la sociedad civil (OIM, 2012c; 2012d).

- Los territorios provinciales no son homogéneos, hay marcadas desigualdades socioeconómicas y jerarquías intra-étnicas, de manera que mientras uno de sus cantones es lugar de captación otro es lugar de destino de las víctimas, como en el caso de la provincia de Pichincha que si bien tiene la pobreza por NBI más baja (16,8), esta ocupa el cuarto lugar por origen de las víctimas de trata de personas.

26 Las fuentes utilizadas fueron: a) las bases de datos y la información estadística de fuentes oficiales (noticias del delito entre 2014 y 2016 de acuerdo con la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno (MDG), y la base unificada de la trata de personas construida por la FGE y el MDG que contiene información de enero de 2017 a octubre de 2018; b) los resultados de las jornadas diagnósticas llevadas a cabo por el MDG en nueve ciudades del Ecuador (2018); c) información recabada de las entidades que integran el Comité Interinstitucional a través de dos matrices que fueron llenadas por las instancias participantes; d) información levantada a través de entrevistas a informantes calificados y actores relacionados con la trata de personas; y, e) estudios e investigaciones sobre la trata de personas en el Ecuador, entre ellos los efectuados por la OIM en convenio con la FLACSO y con la UASB, en 12 cantones o provincias del país

27 El INEC, con fines de comparabilidad con la ECV de 2006, incluyó a la provincia de Santa Elena como parte de Guayas, a Santo Domingo de los Tsáchilas como parte de la provincia Pichincha, y agregó las provincias amazónicas.



En la misma línea se ubica Imbabura cuya pobreza estando por debajo de la media nacional (26%), ocupa el octavo lugar de origen de las víctimas de trata de personas. Cabe resaltar que las provincias serranas con alto porcentaje de población indígena, en las cuales se han realizado investigaciones sobre esta problemática reportan la existencia de trata de personas que no llega a ser denunciada por la naturalización cultural y los vínculos familiares, situación que indicaría una incidencia mayor de esta problemática (OIM, 2012c; 2012d).

- Un caso particular constituye la región amazónica; puesto que los datos de pobreza por NBI no fueron desagregados por provincia en la encuesta referida, entregando un consolidado regional que constituye el tercero más alto del país y llega al 54,2%. Al sumar los casos registrados de trata de personas en las distintas provincias de esta región, se ubica en tercer lugar de origen de las víctimas, siendo Sucumbíos la provincia con mayor incidencia (OIM, 2012f).

Finalmente, un factor socioeconómico que repercute para el cometimiento de este delito es la existencia de un mercado fuera de la ley, que satisface la demanda de bienes y servicios resultados de la trata de personas, especialmente para explotación laboral con fines de servidumbre, mendicidad; para la adopción ilegal de niños y niñas; y, la trata de personas cuya finalidad es el tráfico de órganos. Constituye un desafío para el país investigar, producir información y perseguir efectivamente estas modalidades de trata de personas que continúan invisibilizadas y, en gran medida, aceptadas socialmente.

Factores socioculturales

Entre estos factores, como se señala en el marco conceptual, están las jerarquías sociales de género y adultocéntricas que colocan a mujeres, niñas y niños en condición de mayor vulnerabilidad y riesgo frente a la trata de personas.

Estudios documentan (Ruiz y Álvarez, 2016), y así lo señalan de forma contundente quienes trabajan en el ámbito de protección de las víctimas (Fundación Alas de Colibrí, Casa Linda), que una causa que explica la trata son las distintas **violencias hacia las mujeres y el maltrato infantil**, en tanto son factores que provocan la desarticulación del núcleo familiar, comunitario y social. Entre los efectos de la violencia de género, los malos tratos y la convivencia en un ambiente hostil, es que las víctimas buscan abandonar su hogar, el centro educativo, o los espacios comunitarios donde sus derechos son vulnerados (UNODC, 2009). De ahí que las víctimas de violencia busquen alejarse del entorno de conflicto y agresiones en que viven, factor que las convierte en potenciales víctimas de trata de personas (UNODC 2012).

Desde una perspectiva interseccional que permite analizar la trata de personas con los distintos enfoques de igualdad (género, intergeneracional, intercultural) se encuentra que hay lugares donde confluyen varios factores de vulnerabilidad y riesgo. Así, en la Sierra ecuatoriana en zonas o comunidades con presencia de población indígena con altos niveles de pobreza, bajos niveles educativos y escasas oportunidades laborales y de promoción social con respecto a la media nacional (Larrea



y Camacho, coord., Senplades 2013), son territorios con una alta incidencia de trata de personas cuyos fines es la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes (NNA) que son entregados y trasladados con autorización de sus progenitores para que trabajen a cambio de alimentación, vivienda y de un pequeño pago mensual a la familia (Ruiz y Álvarez 2016, OIM, 2012c; 2012d).

Factores sociopolíticos

El tercer grupo de factores que colocan a las personas en condiciones de vulnerabilidad son los llamados sociopolíticos, entre los cuales se encuentra la respuesta de la política pública frente al problema -se aborda en la segunda parte de este diagnóstico-, los conflictos políticos y los procesos de movilidad humana derivados de estos fenómenos.

Este es el caso de la trata de personas documentado en los cantones ubicados en la frontera norte (San Lorenzo, Lago Agrio e Ibarra) del Ecuador (OIM, 2012a; 2012f; 2012e). Su ubicación geográfica que colinda con la región afectada por el largo conflicto armado colombiano, junto con la operación de bandas delictivas asociadas con el narcotráfico, han convertido a esos territorios en lugares de origen, de tránsito y de destino de migrantes laborales, población desplazada y refugiada, así como de la trata de personas con distintos fines. Vale subrayar que en los desplazamientos forzados las mujeres y las niñas están más expuestas a sufrir distintas formas de violencia basada en género, entre ellas la trata de personas con fines de explotación sexual (OIM, 2018).

En los municipios de frontera se han reportado casos de reclutamiento forzado con fines delictivos los cuales se han cometido en la frontera colombo-ecuatoriana, como resultado de la presencia de grupos armados (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017; Comité sobre los Derechos del Niño, 2010²⁸; Carrión comp., 2013) y de cárteles de narcotráfico que captan a niñas, niños y jóvenes (Cahueñas Muñoz 2018, OIM, 2012a; 2012f).

2.- Las cifras de la trata de personas en el Ecuador

Determinar el número de personas afectadas por la trata y contar con estadísticas que den cuenta de la real magnitud de este problema es una dificultad que enfrentan la gran mayoría de países debido a la complejidad de este delito. Ello obedece a que la trata es una práctica delictiva y una vulneración de derechos oculta, por tanto es poco visible socialmente; ya que solamente una parte de las víctimas, familiares u otros actores la denuncian. A ello se suma el hecho de que existen contextos o territorios donde ciertas modalidades de trata son concebidas como prácticas normales o culturales, como también las deficiencias en los registros institucionales, entre las principales razones.

Adicionalmente, los sistemas de registros administrativos de las instituciones con competencia en trata de personas tienen información dispersa, con distintos parámetros y variables, lo cual impide conocer la real magnitud del problema, o definir mejor el perfil de la víctima, la modalidad de trata o los perpetradores. En el siguiente cuadro consta el número de casos registrados desde el 2014 al 2016.

28 CRC/C/OPAC/EQU/CO/1: párr. 7 y 9

Cuadro 2: Casos registrados de trata de personas – Ecuador 2014-2016

Modalidad o fines de la trata	Año			N° Total
	2014	2015	2016	
Explotación sexual	80	103	112	295
Explotación laboral	12	13	14	39
Adopción ilegal de niñas y niños	2	1	6	9
Reclutamiento para actos penados por la ley	0	4	4	8
Extracción o comercialización ilegal de órganos	0	1	0	1
Total	94	122	136	352

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional.

Se observa, que hay un aumento de los casos registrados de un año a otro (cuadro 2) y que la trata de personas con fines de explotación sexual es la de mayor incidencia. La distribución porcentual de los casos registrados en el país muestra que el 83,8% de casos de trata de personas identificados tiene como finalidad la explotación sexual; en segundo lugar se ubica la trata con fines de explotación laboral con el 11% de los casos, y muy por debajo se encuentran otras modalidades como la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de adopción ilegal o el reclutamiento forzoso para el cometimiento de actos delictivos.

Cabe subrayar que en esta fuente oficial no constan casos de trata con fines de mendicidad, modalidad que es reportada en varios estudios (OIM, 2012b; 2012c; 2012d; 2017; Ruiz y Álvarez, 2016; Soledispa,2006) y que tendría incidencia en al menos ocho provincias del país.

De los casos sobre los cuales se cuenta con información, entre el 2014 y el 2016, solamente el 8% corresponde a trata internacional, y sus víctimas son principalmente mujeres ecuatorianas trasladadas hacia el Perú, y mujeres colombianas captadas en su país de origen y movilizadas al Ecuador con fines de explotación sexual. En el último lustro ha habido casos de trata de mujeres cubanas y venezolanas con este fin; como también de ecuatorianas en Colombia, México y Uruguay (Base de datos de Cancillería y SDH).

Es necesario también llamar la atención sobre personas migrantes ecuatorianas que han sido víctimas de trata en los países de destino, como es el caso de mujeres que se trasladaron a España, y que una vez allá fueron sometidas a trata de acuerdo con la Guardia Civil española y con información generada por ONG y otros actores.

Con el fin de tener una aproximación al lugar de origen de las víctimas de trata registradas por la Fiscalía y el Ministerio de Gobierno, se procesó la información sobre el lugar de nacimiento de los 160 casos que tenían esta variable.²⁹ Se encontró que la provincia con más casos es Manabí, seguida por Guayas, Los Ríos y Pichincha, en donde se concentra el 50,6% de víctimas de trata de personas. Un segundo bloque lo conforman, en ese orden, las provincias de El Oro con doce casos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos con nueve casos cada una, Ibarra con ocho y Azuay con siete.

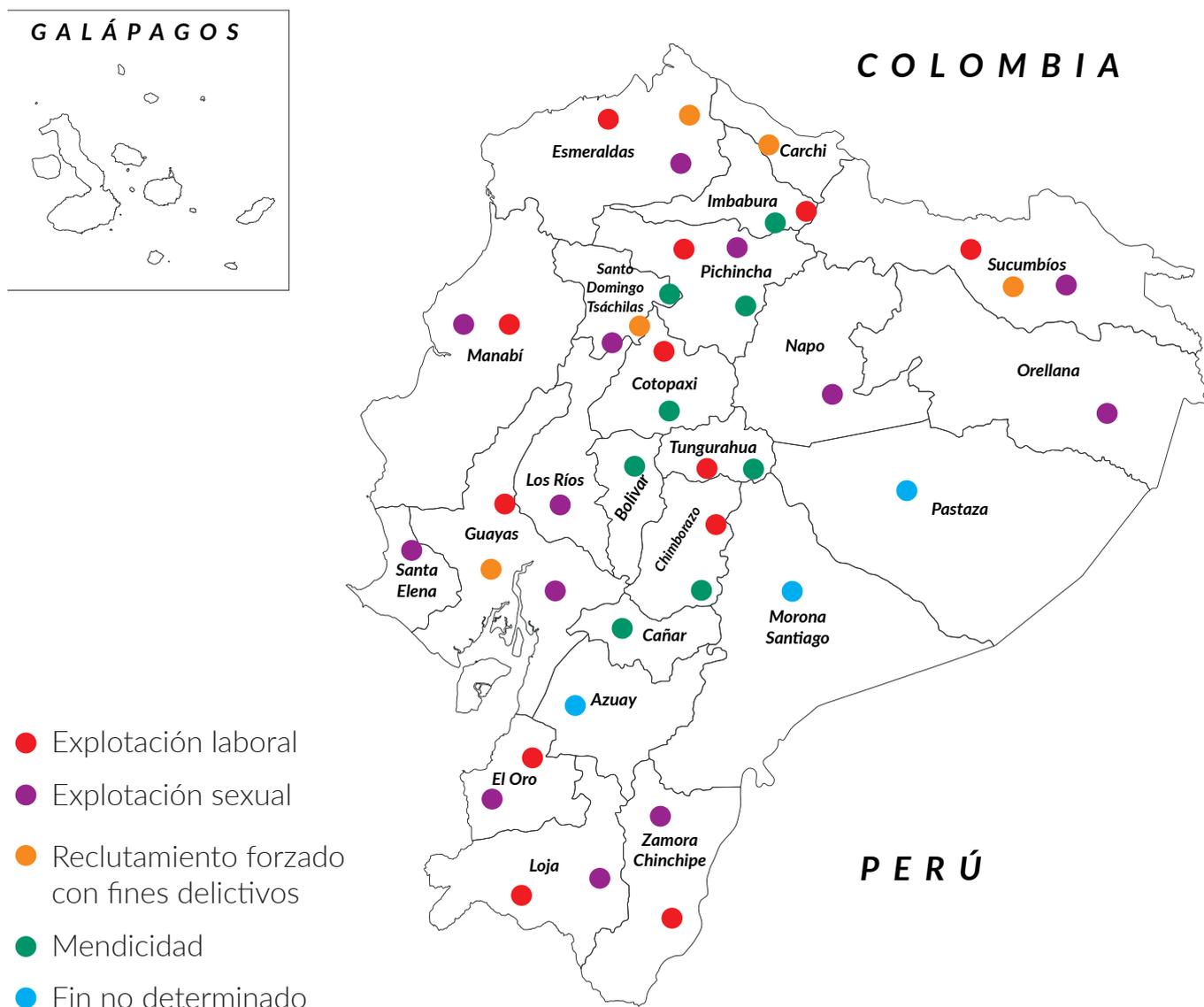
²⁹ Esta falta de información puede responder a casos reservados como los de pornografía infantil, o a que las víctimas de trata son extranjeras, y no es posible obtener esa información de la base de datos del Registro Civil.



3.- Origen, destino y rutas de la trata según sus fines

Con el objetivo de caracterizar como opera la trata interna en el territorio ecuatoriano, así como los fines diferenciados de este delito en los distintos contextos locales o regionales, se presentan dos mapas provinciales que ilustran los lugares de origen y de destino más frecuentes de la trata de personas, incluyendo el tipo de explotación a la que son sometidas sus víctimas.

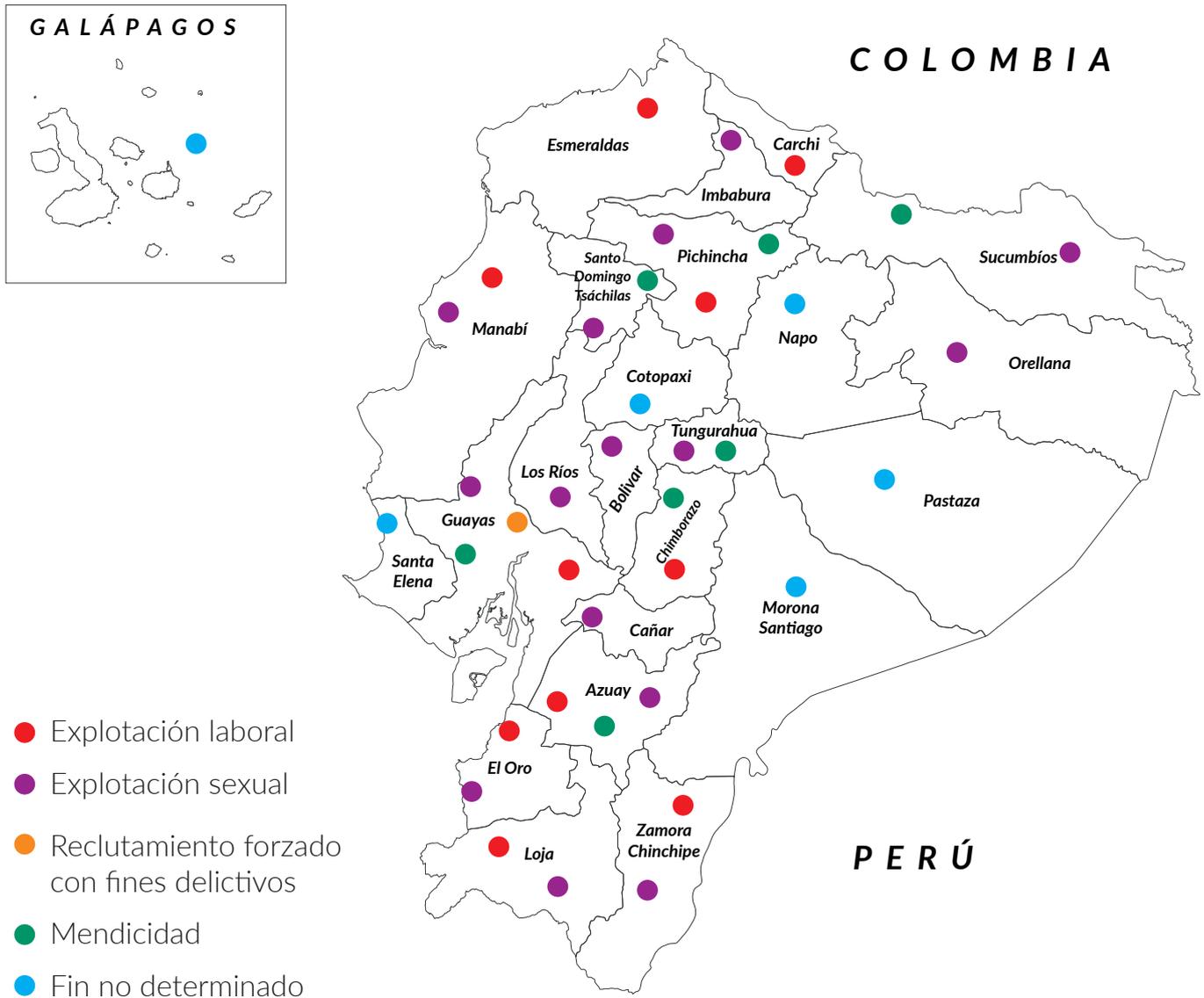
Mapa 1: La trata de personas en el Ecuador por provincia de origen y según fines de explotación³⁰



Fuentes: Delitoscopio Fiscalía General del Estado 2014-2016, Policía Nacional, Ruiz y Álvarez 2017, Soledispa 2006, Defensoría del Pueblo 2016, OIM-FLACSO 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f y 2017a, 2017b y 2017c; OIM-UASB 2012a, 2012b y 2012c.; Ministerio de Gobierno y Fiscalía: Base unificada enero 2017-2018

30 En el mapa se han incluido los lugares de origen registrados en distintas fuentes y el lugar de nacimiento de las víctimas cuyos casos han sido registrados entre enero de 2017 y octubre de 2018, de acuerdo con la información de la Base unificada de la FGE y el MDG. Como no tiene información sobre los fines de la trata se ha puesto como no determinado.

Mapa 2: La trata de personas en el Ecuador por provincia de destino y según fines de explotación³¹



Fuentes: Fiscalía General del Estado varios años, Policía Nacional, Ruiz y Álvarez 2017, Soledispa 2006, Defensoría del Pueblo 2016, OIM-FLACSO 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f y 2017a, 2017b y 2017c; OIM-UASB 2012a, 2012b y 2012c; Ministerio de Gobierno y Fiscalía: Base unificada enero 2017-2018. Elaboración propia.

4.- Perfil de las víctimas

De acuerdo con la información proporcionada por la Policía Nacional y el MDG sobre la base de casos registrados de trata de personas, 9 de cada 10 víctimas son mujeres (período 2014-2016), lo que guarda relación con el hecho de que el 84% de casos conocidos son aquellos cuyo fin es la explotación sexual.

³¹ En el mapa se han incluido los lugares de destino citados en distintas fuentes y las provincias donde han sido rescatadas las víctimas o registrado los casos entre enero de 2017 y octubre de 2018, de acuerdo con la información de la Base unificada de la FGE y el MDG. Como no tiene información sobre los fines de la trata se ha puesto como no determinado.

También hay que señalar que, los casos que involucran a hombres y niños son a menudo subinformados debido a las construcciones sociales que definen a la prostitución como femenina, invisibilizando la masculina, de tal forma que la explotación sexual de mujeres es más visible y relativamente más fácil de identificar, por tanto las cifras sobre víctimas varones son mínimas o inexistentes.

Es necesario entonces, desarrollar mayores esfuerzos para identificar y perseguir las distintas modalidades de trata de personas que afectan a cualquier persona, independientemente de su sexo o edad.

Como se observa en el Cuadro 3, la gran mayoría de víctimas son ecuatorianas y, se desconoce la nacionalidad de un importante 27% y apenas se registran 4 casos de colombianas, 2 de venezolanas, y 1 víctima cubana y 1 peruana.

Cuadro 3: víctimas de trata por nacionalidad: 2014 - 2016

Nacionalidad	Número	Porcentaje
Ecuatoriana	219	70,4 %
No determinada	84	27,0 %
Colombiana	4	1,3 %
Venezolana	2	0,6 %
Cubana	1	0,3 %
Peruana	1	0,3 %
Total	311	100,0 %

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

Información actualizada y unificada entre el MDG y la FGE, correspondiente al año 2017

hasta octubre de 2018, arroja resultados muy similares sobre el perfil de las víctimas de trata con cualquier finalidad³² información muestra que el promedio de edad de las víctimas es 22 años. De ellas, el 90,4% de las víctimas de cualquier tipo de trata son mujeres y el 9,6% hombres.

Al desagregar por grupos de edad y sexo se encuentra que el grupo más vulnerable a ser víctimas de trata de personas son niñas, niños y adolescentes, principalmente de sexo femenino.

Cuadro 4: Víctimas de trata por sexo y edad (enero 2017 y octubre 2018)

Grupos de edad	Mujeres		Hombres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menores de 18	73	44,0	6	3,6	79	47,6
De 18 a 25	49	29,5	4	2,4	53	31,9
De 26 a 35	15	9,0	2	1,2	17	10,2
De 36 a 50	10	6,0	3	1,8	13	7,8
51 o más años	3	1,8	1	0,6	4	2,4
Total	150	90,4	16	9,6	166	100,0

Fuente: Ministerio de Gobierno y Fiscalía general del Estado.

5.- Respuesta institucional frente a la trata en el Ecuador

Si bien en Ecuador la lucha contra la trata fue considerada política pública a partir del año 2004, las acciones institucionales fueron dispersas, discontinuas y centradas en la persecución del delito. A partir de la expedición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento aprobado en 2017 que otorga al Ministerio de Gobierno la rectoría en materia

32 En esta base no consta información sobre los fines de la trata.



de trata de personas, se crea la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes en dicha cartera de Estado, instancia que lidera un Comité Interinstitucional constituido por varias carteras de gobierno relacionadas con la protección integral a las víctimas de trata e instituciones que hacen parte de la función judicial así como de control social. El CI ha constituido mesas de coordinación interinstitucional para ofrecer respuestas integrales alrededor de tres ejes: a) prevención y promoción de derechos, b) protección integral a las víctimas; y, c) investigación y judicialización. Adicionalmente, cuentan con el llamado Equipo de Casos para dar seguimiento de forma articulada a casos sensibles o con niveles altos de dificultad.

Con la estructura antes descrita, las acciones interinstitucionales contra la trata de personas han ganado en efectividad, no obstante persisten vacíos y dificultades que se resumen en los niveles del modelo sistémico que consta a continuación.

6.- Modelo sistémico de la trata: resultados del diagnóstico

A manera de conclusión, en el Modelo Sistémico, se muestran los hallazgos del diagnóstico de la trata de personas, en el país, así como los problemas respecto de la respuesta de la política pública frente a este problema. En cada nivel (país, comunitario, familiar e individual) se hace una síntesis por eje de intervención (prevención y promoción de derechos; protección integral; investigación y judicialización y gobernanza).

Cuadro 5: Modelo sistémico de la trata de personas en el país

PAÍS
<p>Prevención y promoción de derechos</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Se han privilegiado acciones de sensibilización y difusión ciudadana a través de ferias, redes sociales, campañas, entre otras.▪ Campañas no atacan causas estructurales del orden de género (mercantilización del cuerpo, mujeres como objeto sexual), adultocentrismo y xenofobia.▪ Persisten causas estructurales (pobreza, exclusión social y económica).▪ Políticas, programas y acciones centradas en la persecución del delito, debilidad en protección integral y hacia la víctima, dejando por fuera a victimarios y consumidores.▪ Se requiere de la acción coordinada con gobiernos autónomos descentralizados, actores comunitarios y del sector privado para la implementación de acciones de prevención.▪ Se identifica a centros de desarrollo infantil y educativos como espacios no solo de promoción del derecho a la educación; sino como ejes de cohesión comunitaria, espacios libres de trata, alerta temprana y prevención del delito.



PAÍS

Protección integral

- Ausencia de protocolos especializados en trata de personas en cada una de las instituciones del CI.
- Falta definición de rutas de atención integral y para la referencia, contrarreferencia de casos y sistema de registro de información interinstitucional.
- Cobertura limitada de centros de acogimiento para víctimas.
- Ausencia de servicios para jóvenes varones y población LGBTI.
- Reparación a víctimas adultas de los servicios especializados solo considera la ayuda psicosocial.
- Reparación a la víctima no contempla autonomía económica, reinserción comunitaria y familiar, y la reparación económica es inaccesible a víctimas de trata.
- Ausencia de mecanismos de protección para víctimas que no denuncian.
- Instrumentos internacionales de cooperación para protección no cubren a todos los países de origen de las víctimas que llegan al Ecuador o de ecuatorianas que son víctimas de trata en el exterior.
- Se desconoce impacto de SEPES en personas adultas víctimas de trata (autonomía económica, inserción en sistema educativo)
- Servicios de salud no tienen protocolo para atención integral de víctimas de trata y de los efectos en su salud física, sexual y psicológica.
- Se reconoce limitación el hecho de que el CI no pueda incidir sobre mecanismos para generación de oportunidades productivas y laborales directamente, en vista de las atribuciones del Ministerio del Trabajo sobre relaciones laborales y de las acciones de inclusión económica del sector social.
- Se requiere un modelo de trabajo con la familia y seguimiento; así como evaluación del riesgo de la familia o acogientes de la víctima.
- La coordinación de acciones a nivel nacional con gremios de gobiernos autónomos descentralizados puede facilitar la coordinación con estas instancias por parte del CI.

Investigación y judicialización

- Investigación se centra en la etapa final de la trata: explotación y no en todos los actores constitutivos del delito: no se desarticulan redes.
- La estandarización de conceptos sobre los medios y fines de la trata y su incidencia a nivel normativo es esencial para el procesamiento de casos durante las fases de investigación y judicialización.
- Dificultad en operadores de justicia para identificar el delito de trata de personas y se confunde con otros delitos (explotación sexual y laboral).
- Limitados recursos humanos con experticia en el tema (operadores de FGE y judiciales, personal auxiliar).
- COIP artículo 91 incluye como medios de trata de personas solo sometimiento, lo cual dificulta la obtención de elementos probatorios.
- Instrumentos internacionales de cooperación no cubren a todos los países de origen de las víctimas que llegan al Ecuador o de ecuatorianas que son víctimas de trata en el exterior.
- El marco jurídico y los procedimientos para la reparación a las víctimas de trata hacen que esta sea inviable.
- Ausencia de un sistema para seguimiento de acciones de investigación y judicialización y la ausencia de un registro de datos unificados dificulta la investigación y judicialización de casos de trata.
- La falta de asesoría legal y desconfianza en el sistema judicial, impiden que la víctima decida denunciar el delito.

Gobernanza

- Debilidad en políticas públicas específicas sobre trata: escasos presupuestos, limitados recursos humanos, falta de especialización, insuficientes servicios y acciones de protección con cobertura nacional, ausencia de casas de acogida para hombres y mujeres adultas víctimas de trata.
- Debilidad en coordinación para funcionamiento efectivo del sistema de protección.
- Sistemas de información no permiten tener un perfil más completo de la víctima, su familia, ni de los tratantes, fines y modalidades de la trata de personas.
- Debilidad en la coordinación interinstitucional en territorios.
- La vinculación con otros niveles de gobierno, academia y actores del sector privado resultan prioritarios en la implementación de la política pública contra la trata de personas.

COMUNITARIO

Prevención y promoción de derechos

- Ausencia de acciones y campañas de prevención diferenciadas en las comunidades de origen y destino de las víctimas.
- Campañas de comunicación y sensibilización no cuestionan creencias o prácticas culturales locales que naturalizan la trata.
- Persistencia de pobreza e indigencia en territorios de captación de víctimas de trata, falta de oportunidades laborales.
- Ciudades con alta demanda de servicios ilegales derivados de la trata de personas: Quito, Guayaquil, Santo Domingo, Cuenca, Lago Agrio.
- Procesos de movilidad humana internos y externos, desplazamiento y refugio en determinados territorios, particularmente en fronteras.
- Se mantienen prácticas culturales locales que fomentan la imagen de las mujeres como objeto sexual.
- El comercio del sexo esconde la trata con fines de explotación sexual.
- Naturalización de la trata de NNA con fines de explotación laboral y mendicidad en determinados territorios.
- Vigencia de jerarquías inter e intra étnico-culturales.
- Aceptación y naturalización de violencia de género contra las mujeres y de maltrato a NNA.
- Xenofobia y estereotipos de género sobre mujeres, principalmente venezolanas y colombianas.
- Excepcionalmente se hace investigación preventiva en las comunidades de origen de las víctimas de trata para identificar captores y actores que participan en toda la cadena del delito.
- Resulta prioritario modificar patrones socioculturales tendientes a la violencia y a la naturalización del fenómeno como determinantes del delito a nivel comunitario.
- El fortalecimiento del nivel comunitario y la focalización de acciones diferenciadas en función del sector urbano y rural, así como de las características culturales de cada localidad son estratégicas para la generación de alertas comunitarias, alertas tempranas y canales de denuncia del delito accesibles a la población.

Protección integral

- Acciones e iniciativas de la mesa de protección y del Equipo de Casos llegan de forma débil a los territorios.
- Sistemas centralizados de protección (SPAVT) y de casas de acogimiento, no hay cobertura nacional.
- Deterioro de tejido social comunitario y ausencia de estrategias de reinserción de víctimas de trata en origen.
- Débil o nulo papel de las Juntas o Consejos de Protección de Derechos.
- Falta de articulación con servicios de otros actores (ONG, GAD).

Investigación y judicialización

- Escasa o nula denuncia en ciertas modalidades de trata de personas (mendicidad, explotación laboral) debido a que la comunidad no considera delitos a dichas prácticas o se generan barreras de acceso a canales de denuncia.
- Limitados recursos humanos especializados en función judicial, en especial en ámbito territorial.
- Ausencia de servicios de asesoría legal para apoyar denuncia y procesos judiciales.

FAMILIAR

Prevención y promoción de derechos

- Subsiste maltrato a niñas, niños y adolescentes en la familia, más marcado entre afrodescendientes e indígenas.
- Abuso sexual y violencia de género hacia mujeres y niñas en entorno familiar y de personas allegadas.
- Modelos de familia autoritarios e irrespetuosos de los derechos de NNA, mujeres, personas con discapacidad, LGBTI o de la tercera edad.
- Naturalización del trabajo infantil y de “entrega” de NNA como estrategia de subsistencia familiar en comunidades indígenas pobres.
- Núcleo familiar débil y ambiente hostil como resultado de carencias, dificultades económicas y convivencia anclada a conflictos o el consumo de alcohol y drogas.

Protección integral

- Faltan recursos y estrategias para garantizar la reinserción en familias de niñez, adolescencia y su seguimiento.
- Si no es posible la reinserción en familia de origen, no existen estrategias alternativas.

Investigación y judicialización

- Escasa o nula denuncia porque familia está involucrada en trata de personas o porque los tratantes son parientes o personas cercanas al hogar.
- No se dispone de información sobre las familias de las víctimas ni sobre personas que realizan la denuncia.



INDIVIDUAL

Prevención y promoción de derechos

- Campañas van dirigidas a la potencial víctima (cuidate y denuncia), no a los perpetradores, familia o comunidad, es una forma de revictimizar pues se coloca la responsabilidad en la potencial víctimas de trata.
- La falta de funcionarios sensibilizados hacia la problemática genera barreras de acceso a sistemas de denuncia del delito.
- Ausencia de acciones preventivas frente a modelos de consumo invasivos e inaccesibles que generan necesidades, especialmente en jóvenes que buscan satisfacerlas por cualquier medio.

Perfil de las víctimas

- Niñas, niños y adolescentes de comunidades indígenas pobres de la Sierra: Imbabura, Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, Cañar; y, de Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Adolescentes mujeres, en especial de la Costa, en orden de número de casos: Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas. En la Sierra la provincia de Pichincha y en la Amazonía la provincia de Sucumbíos.
- Adolescentes hombres y mujeres de las provincias de la frontera norte (trata de personas mediante reclutamiento forzado con fines delictivos).
- Adolescentes y hombres jóvenes de Esmeraldas y provincias de la frontera sur (trata de personas para trabajar en minas y plantaciones).
- Mujeres adolescentes y jóvenes de zonas fronterizas (trata de personas para explotación sexual o prostitución forzada en países vecinos).
- Mujeres colombianas y venezolanas adolescentes y jóvenes en situación de movilidad humana.
- Migrantes en tránsito, sobre todo en Guayas.
- Pobreza de madres solteras y la carencia de lazos afectivos familiares.
- Bajo nivel educativo, exclusión del sistema escolar.
- No se dispone de información sobre víctimas de trata para construir perfiles más precisos.

Protección Integral

- Solo adolescentes mujeres víctimas de explotación sexual tienen un sistema de protección especializado (casas de acogida).
- Ausencia de un plan de vida y de apoyo efectivo para reinserción familiar, educativa, laboral, como resultado de haber sido víctimas de trata.
- No existen programas para asegurar la autonomía económica de las mujeres y hombres adultos víctimas de trata.

Investigación y judicialización

- Baja denuncia por parte de víctimas debido a: amenazas de tratantes, temor, desconocimiento de derechos, falta de documentos legalizados, condición de extranjera o barreras de acceso a los canales de denuncia generadas falta de sensibilización de quienes la receptan.
- Dificultad para reconocerse como víctimas de trata, debido a naturalización de la explotación y el desconocimiento de derechos.
- Silencio por temor a estigmatización, sobre todo en casos de víctimas de trata para explotación sexual captadas mediante seducción.
- Imposibilidad de las víctimas de lograr una reparación económica (procedimientos la hacen inviable).
- Persisten casos de revictimización en casos de trata de personas.
- Las víctimas de trata pueden ser juzgada por delitos cometidos durante su explotación, si el caso no es judicializado como trata.

Capítulo III

MARCO ESTRATÉGICO DEL PACTA

1.- Articulación del PACTA con los instrumentos del sistema nacional de planificación

El PACTA es un instrumento de política intersectorial que ha sido formulado y se implementará en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de Ecuador, lo que implica que sus objetivos y metas contribuyen en primer lugar, al cumplimiento de aquellos que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo - PND Toda Una Vida y en segundo lugar a la Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017 - 2021, que son instrumentos de mayor jerarquía. Además, se complementa con planes sectoriales de igual jerarquía como el de Movilidad Humana, Plan de Desarrollo de Frontera Norte, Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019 - 2030, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 - 2030; y transversaliza las temáticas de igualdad que hacen parte de las Agendas para la Igualdad. Adicionalmente, este Plan constituye un hito en tanto considera el rol complementario y concurrente de los GAD en la lucha contra la trata, articulando a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El PACTA ha sido formulado y se implementará en cumplimiento de Bloque de Constitucionalidad que incluye los derechos

y obligaciones sobre la materia que constan en la ley suprema de Ecuador así como en los instrumentos internacionales de los cuales nuestro país es signatario. El Bloque de Constitucionalidad estando en la cúspide de la jerarquía del Sistema de Planificación, orienta al conjunto de instrumentos para que cumplan su cometido de forma articulada y complementaria.

Gráfico 4: Articulación del PACTA con los instrumentos internacionales y del Sistema Nacional de Planificación Participativa





2. Planificación por Ejes de Acción³³

2.1. Eje de promoción de derechos y prevención del delito de la trata

La promoción de derechos de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades; principalmente, afrodescendientes e indígenas, así como otros grupos de atención prioritaria en lugares de origen con mayor incidencia de trata de personas, el cambio de patrones socioculturales basados en la violencia de género; la socialización y difusión de información sobre las causas, efectos y canales de denuncia a nivel nacional y local, la gestión integral de fronteras y la orientación de la política no solo hacia las víctimas; sino también hacia tratantes y consumidores, y el trabajo integral a nivel familiar y comunitario representan mecanismos para reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad de potenciales víctimas y sobre todo permiten visibilizar, prevenir y denunciar la trata de personas.

Meta de resultado:	Incrementar en y%, la tasa de noticias de delito de trata con relación al año 2019 (año base=t0)
Indicador:	Tasa de noticias del delito de trata de personas

Objetivo general No.1: Garantizar el ejercicio de derechos sociales y económicos, como mecanismo para prevenir la trata de personas.

Objetivo específico 1.1: Promover el acceso a servicios de desarrollo infantil, educación y otros derechos en los niveles inicial, básico, bachillerato y superior, como una medida preventiva para la reducción de casos de trata de personas, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas de pueblos y nacionalidades y otros grupos de atención prioritaria del plan, que son víctimas de trata; a través de la garantía del derecho a centros de desarrollo infantil y educación en todos sus niveles.

³³ En esta versión resumen se han eliminado los indicadores recomendados para medir la meta de cada una de las acciones del PACTA.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Incrementar la cobertura de centros de desarrollo infantil a niños y niñas menores de 5 años en riesgo de mendicidad o con padres que no pueden hacerse cargo de su cuidado, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MIES
1.1.2. Incrementar la cobertura de educación inicial, básica y bachillerato en lugares de origen con mayor incidencia de trata y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MINEDUC
1.1.3. Orientar la cobertura de los servicios y diversas modalidades para educación inconclusa dirigida a jóvenes y adultos en los lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MINEDUC
1.1.4. Ampliar y diversificar la oferta de bachillerato técnico, formación técnica, tecnológica y educación superior para la generación de oportunidades productivas de personas adultas en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MINEDUC SENESCYT
1.1.5. Promover políticas de acción afirmativa para la inclusión y permanencia de grupos de atención prioritaria del PACTA, en el sistema de educación superior, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								SENESCYT

Objetivo específico 1.2: Fortalecer los centros de desarrollo infantil, educativos e instituciones de educación superior como espacios libres de violencia y promotores de derechos, para la prevención de la trata de personas.



Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas de pueblos y nacionalidades y otros grupos de atención prioritaria del plan, que son víctimas de trata; a través de la configuración de centros de desarrollo infantil y espacios educativos en todos sus niveles, como lugares seguros.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Incluir contenidos específicos sobre promoción de derechos humanos, prevención de violencia y lucha contra la trata de personas en normas técnicas de centros de desarrollo infantil y malla curricular de establecimientos educativos.								MIES - MINEDUC
1.2.2. Fortalecer la política para el abordaje de la violencia en el sistema nacional de educación desde el nivel inicial hasta bachillerato.								MINEDUC
1.2.3. Diseñar, desarrollar e implementar un mecanismo de identificación y denuncia de casos de trata de personas dentro de centros de desarrollo infantil, establecimientos educativos del nivel inicial, básico, bachillerato e instituciones de educación superior.								MIES - MINEDUC - SENESCYT

Objetivo específico 1.3: Promover, regular y controlar el cumplimiento de derechos laborales en espacios de trabajo para la prevención de trata de personas; con énfasis en lugares de origen con mayor incidencia de trata y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

Resultado esperado: Reducir el número de víctimas de trata de personas a través de la promoción, regulación y control de derechos laborales y la configuración de los espacios de trabajo como lugares libres de trata.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Realizar actividades de promoción de los derechos laborales de la mujer y otros grupos de atención prioritaria del PACTA.								MDT
1.3.2. Implementar un mecanismo de identificación y reporte de casos de trata de personas en espacios laborales.								MDT
1.3.3. Realizar inspecciones de trabajo para la detección de casos de trata de personas en espacios laborales.								MDT
1.3.4. Regular y controlar las agencias de colocación de empleo y otros medios de promoción de empleos, para evitar que se constituyan como espacios de captación para trata de personas.								MDT
1.3.5. Implementar campañas de prevención de trata de personas con fines de explotación sexual en viajes y turismo.								MINTUR
1.3.6. Controlar establecimientos y operadores turísticos como lugares de ocurrencia de trata de personas.								MINTUR
1.3.7. Implementar un protocolo de actuación contra la trata de personas para establecimientos turísticos.								MINTUR
1.3.8. Establecer mecanismos de control a medios de comunicación radiales que prestan servicios para colocación y oferta de empleo.								MDT

Objetivo específico 1.4: Promover la inclusión económica de núcleos familiares que se encuentran bajo niveles de pobreza y pobreza extrema; así como el fortalecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria y la generación de alternativas productivas; con énfasis en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

Resultado esperado: Reducir el número de potenciales víctimas de trata a través de la generación de oportunidades laborales y alternativas productivas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.4.1. Identificar y priorizar la entrega del bono y crédito de desarrollo humano en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional, previo cumplimiento de requisitos estipulados para el acceso a mecanismos no contributivos.								MIES
1.4.2. Incrementar y fortalecer las organizaciones de la economía popular y solidaria para la generación de alternativas productivas, a través de servicios brindados por el Instituto de Economía Popular y Solidaria; en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MIES
1.4.3. Promover la implementación de programas y proyectos en coordinación con gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para la generación de capacidades, crédito, emprendimientos productivos y empleo; en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MDT - MIES SDH - GAD
1.4.4. Implementar programas de promoción de empleo juvenil con énfasis en mujeres y otros grupos prioritarios del PACTA, en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MDT - MIES SDH

Objetivo específico 1.5: Erradicar el trabajo infantil, trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y situación de calle de niños, niñas y adolescentes como factor de riesgo y fin de la trata de personas.

Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes en situación de mendicidad, trabajo infantil y explotación sexual como causa y fin de trata de personas.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.5.1. Implementar e incrementar acciones correspondientes a la estrategia de erradicación de trabajo infantil y la modalidad de trabajo infantil peligroso asociado a la mendicidad, con la finalidad de reducir la trata de NNA con fines de explotación laboral y mendicidad.								MIES - MDT
1.5.2. Diseñar incentivos para la inclusión de nuevos actores a la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil y las políticas de cero tolerancia.								MIES - MDT

Objetivo específico 1.6: Fortalecer al sistema de salud pública como un mecanismo de detección de factores riesgo de trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar el número de casos de personas tratadas o en riesgo de trata, identificadas a través del sistema de salud pública.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.6.1. Diseñar e implementar una norma técnica de atención integral de la trata de personas dentro del sistema de salud								MSP

Objetivo general 2: Modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización y consumo de la trata, como factores de riesgo.

Objetivo específico 2.1: Reducir y prevenir los niveles de violencia en todas sus formas, como un factor que incrementa el riesgo; sobre todo de niños, niñas, adolescentes y mujeres a ser tratadas.

Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes y mujeres, que son víctimas de trata; por efecto de la violencia en sus distintas formas.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.1.1. Coordinar acciones de las instituciones del Comité Interinstitucional en el marco de la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y su Sistema Nacional Integral.								CI

Objetivo específico 2.2: Difundir a nivel nacional información relevante sobre las causas de la trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.

Resultado esperado: Reducir el número de víctimas de trata de personas a través de la difusión de información, por distintos medios de comunicación, sobre las causas, efectos y canales de denuncia de la trata de personas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.2.1. Diseñar e implementar una estrategia nacional integral de comunicación que integre a medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, instituciones del sector público y privado y gobiernos autónomos descentralizados para la prevención del delito de trata de personas, dirigido a potenciales víctimas y consumidores.								MDG – CI SECOM (Presidencia)
2.2.2. Sensibilizar y capacitar a comunicadores sobre los factores de riesgo de trata, promoción de derechos, prevención y denuncia de la trata de personas.								MDG – CI SECOM (Presidencia)
2.2.3. Implementar canales de comunicación a nivel comunitario en los lugares priorizados por el Comité Interinstitucional para socializar sobre: los factores de riesgo de trata de personas, los efectos y canales de denuncia del delito.								MDG – CI SECOM (Presidencia) CONAGOPARE



2.2.4. Transmitir a través de canales de comunicación institucionales y de servicios públicos, información relevante sobre: los factores de riesgo de trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.								MDG – CI SECOM (Presidencia)
2.2.5. Promover y reproducir iniciativas a través de TIC para detección, prevención y recepción de presuntos casos de trata de personas.								MDG - CI

Objetivo específico 2.3: Desincentivar y reducir el consumo de la trata de personas; así como servicios y productos derivados, a través de la certificación de lugares y servicios libres de trata de personas.

Resultado esperado: Reducir el consumo de personas tratadas, asociadas a servicios conexos.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.3.1. Diseñar e implementar un proceso de certificación nacional de lugares y servicios privados, libres de trata de personas.								CI

Objetivo general 3: Generar las condiciones para fomentar una migración regular, ordenada y segura, previniendo la migración riesgosa en las zonas de mayor vulnerabilidad como factor de riesgo de trata de personas.

Objetivo específico 3.1: Promover los derechos de las personas en condición de movilidad humana con la finalidad de prevenir que sean víctimas de trata de personas.

Resultado esperado: Reducir el número de personas en condición de movilidad humana que son víctimas de trata.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
3.1.1. Socializar y difundir a través de material educomunicacional y eventos de sensibilización sobre los canales regulares de ingreso al país, los riesgos y efectos de la trata de personas en pasos fronterizos y puntos de tránsito migratorio, tales como: terminales terrestres, aeropuertos, puertos y puntos de control migratorio								MDG MREMH MIES

Objetivo específico 3.2: Fortalecer las acciones de prevención y control del delito de trata de personas en zonas de frontera.

Resultado esperado: Reducir el número de víctimas de trata en zonas de frontera; a través de la gestión integral de pasos fronterizos.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
3.2.1.Coordinar con el Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza, GAD e instancias locales, la implementación de sistemas de alerta temprana, detección y denuncia del delito de trata.								MDG

2.2. Eje de atención, protección integral y restitución de derechos a las víctimas de trata de personas

La trata de personas vulnera los derechos fundamentales de sus víctimas tales como: educación, trabajo digno y justicia. Por ende, una vez que han sido rescatadas el Estado debe garantizar la reinserción social, económica, la protección y atención integral a las víctimas de trata; así como, alcanzar la restitución de los derechos que les fueron privados.



Meta de resultado	Incrementar a 100% el número de víctimas de trata rescatadas que recibieron algún servicio de protección.
Indicador	Porcentaje de víctimas de trata rescatadas que han recibido algún servicio de protección .

Objetivo general 1: Garantizar y restituir los derechos de carácter social y económico de las víctimas de trata de personas.

Objetivo específico 1.1: Garantizar y restituir a las víctimas, el derecho a la educación en sus niveles inicial, básico, bachillerato y superior.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, a las que se les garantiza el derecho a la educación en todos sus niveles.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Reinsertar al sistema educativo a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.								MINEDUC - MIES
1.1.2. Brindar acompañamiento a niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de trata de personas, por parte de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE)								MINEDUC
1.1.3. Realizar campañas de sensibilización a la comunidad educativa, sobre el fenómeno y delito de la trata, con la finalidad de evitar la estigmatización y revictimización.								MINEDUC
1.1.4. Brindar acceso a personas que han sido víctimas de trata de personas, a becas nacionales para estudios de nivel técnico, tecnológico y superior de tercer nivel en el país.								SENESCYT

Objetivo específico 1.2: Promover la inclusión y autonomía económica de víctimas de trata de personas y/o sus familias a través de la generación de alternativas productivas, fortalecimiento de capacidades y acceso a crédito.



Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de inclusión económica y oportunidades laborales.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Incorporar a las víctimas de trata de personas y/o sus familias en servicios y beneficios de inclusión económica y de la economía popular y solidaria.								MIES
1.2.2. Incorporar a las víctimas de trata de personas y/o sus familias en bolsas y programas de empleo tales como: programa empleo joven, bolsa socio-empleo y bolsas de empleo de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).								MDT

Objetivo específico 1.3: Restituir el derecho a la salud integral a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados de salud integral: sexual, psicológica y reproductiva.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de salud integral.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Diseñar e implementar instrumentos técnicos de atención en salud integral a víctimas de trata de personas, con enfoque de Derechos Humanos								MSP

Objetivo general 2: Garantizar atención y protección a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados.

Objetivo específico 2.1: Ampliar la cobertura de servicios de acogimiento y diversificar las modalidades de atención especializados a víctimas de trata de personas.



Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de acogimiento.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.1.1. Gestionar recursos para la construcción, mejoramiento o adecuación de casas de acogida, con infraestructura y recursos humanos especializados.								MIES - SDH
2.1.2. Diseñar e implementar modelos de atención especializados de casas de acogida para víctimas de trata de personas.								MIES - SDH
2.1.3. Diversificar las modalidades de atención a víctimas de trata de personas, considerando edad, tipo de explotación y condición sexogenérica.								MIES - SDH - FGE

Objetivo específico 2.2: Ampliar y fortalecer la prestación coordinada de servicios de atención y protección especializada a víctimas de trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de atención y protección especializada.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.2.1. Diseñar e implementar una ruta interinstitucional de referencia y contrareferencia de casos de atención y protección integral a víctimas de trata de personas.								Mesa de protección
2.2.2. Fortalecer el talento humano y recursos económicos del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) de la Fiscalía General del Estado.								FGE



2.2.3. Implementar mecanismos para la reinserción familiar y/o comunitaria; y de seguimiento posteriores al período de acogimiento a víctimas de trata de personas.								MIES - SDH
2.2.4. Ampliar la cobertura e incrementar la capacidad operativa de los servicios especializados de protección especial dirigida a víctimas de trata en lugares con mayor número de denuncias y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								SDH
2.2.5. Desarrollar y ejecutar un mecanismo de seguimiento a la implementación de las medidas de protección a víctimas de trata de personas.								SDH - MIES - CJ - GAD - MDG

Objetivos específicos 2.3: Realizar la coordinación interestatal, interinstitucional y con organismos internacionales para la atención, protección integral, restitución de derechos y retorno seguro de víctimas de trata de personas, ecuatorianas en el extranjero y extranjeras en el territorio nacional.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas en condición de movilidad humana que hayan sido víctimas de trata en el Ecuador y el extranjero, retornadas con enfoque de derechos humanos.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.3.1. Realizar un análisis para la suscripción o ratificación de instrumentos internacionales con países donde se han identificado víctimas de trata de personas ecuatorianas o extranjeras rescatadas en Ecuador.								MREMH
2.3.2. Ejecutar acciones para la asistencia a víctimas de trata ecuatorianas identificadas y/o rescatadas en el exterior y su retorno, garantizando sus derechos.								MREMH



2.3.3. Ejecutar acciones para el retorno de víctimas de trata extranjeras hacia sus lugares de origen o a un tercer país, garantizando sus derechos.								MREMH
2.3.4. Otorgar visas de residencia temporal de excepción a víctimas de trata extranjeras en el Ecuador.								MREMH - MDG

2.3. Eje de investigación y judicialización del delito de trata personas

La investigación y judicialización del delito de trata de personas permite identificar conductas delictivas, sancionar a responsables y brindar acceso al sistema de justicia a las víctimas de trata, conducente a la reparación integral de sus derechos.

Metas de resultado	a. Incrementar el porcentaje de instrucciones fiscales de delitos de trata de personas con relación a 2019 en # puntos porcentuales. b. Incrementar el porcentaje de sentencias condenatorias sobre la base de causas resueltas respecto del año 2019, en # puntos porcentuales.
Indicadores	a. Porcentaje de instrucciones fiscales del delito de trata de personas. b. Porcentaje de sentencias condenatorias de casos de trata de personas.

Objetivo general 1: Fortalecer la institucionalidad relacionada con investigación y judicialización como una medida para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de trata de personas.

Objetivo específico 1.1: Fortalecer las capacidades y especialización de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Ampliar la cobertura de servicios y talento humano especializado de Fiscalía y el modelo de desconcentración del servicio investigativo policial, para la investigación de trata de personas a nivel nacional.								FGE - Policía
1.1.2. Fortalecer e incrementar los recursos técnicos y financieros de la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía.								Policía



1.1.3. Diseñar programas de sensibilización y capacitación con enfoque en derechos humanos y género, para operadores de justicia y Policía Nacional, en investigación y persecución del delito de trata de personas y servidores públicos que receptan casos.								FGE - CJ - MDG - Policía
1.1.4. Diseñar programas académicos de especialización en materia de trata de personas, para investigación y persecución; dirigido a operadores de justicia y Policía Nacional, en convenio con instituciones de educación superior.								FGE - CJ - MDG - Policía
1.1.5. Incorporar módulos de educación continua sobre trata de personas, dentro de los sistemas de capacitación de la Policía Nacional, Consejo de la Judicatura y Fiscalía General del Estado.								MDG - Policía - CJ - FGE

Objetivo específico 1.2: Mejorar la coordinación y articulación interinstitucional para el combate de la trata de personas y la reparación de derechos de las víctimas.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que son atendidas adecuadamente por las instituciones a cargo de la investigación y judicialización.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Diseñar e implementar una guía de detección y protección emergente de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos, conforme a los enfoques de igualdad y derechos humanos.								MDG - Policía
1.2.2. Desarrollar e implementar instrumentos de cooperación internacional bilateral y multilateral que faciliten el intercambio de información, investigación y persecución del delito de trata de personas.								FGE - MDG - MREMH



Objetivos específicos 1.3: Incrementar la efectividad en el sistema de justicia, en los procesos de investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas, con énfasis en la reparación integral de derechos a las víctimas.

Resultado esperado: Incrementar el número de casos de delito de trata de personas, investigados y sancionados; para facilitar la reparación de derechos a sus víctimas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Impulsar y fortalecer la investigación del delito de trata de personas en todos sus fines.								FGE - Policía
1.3.2. Impulsar investigación proactiva, para desarticular redes y grupos delictivos estructurados en territorios de origen; con la finalidad de evitar la captación.								FGE - Policía
1.3.3. Programar y realizar operativos contra el delito de trata de personas.								FGE - Policía
1.3.4 Elaborar manual de procedimientos de investigación de trata de personas, con enfoque de derechos humanos.								FGE - MDG
1.3.5. Fortalecer el sistema judicial frente al procesamiento del delito de trata de personas en todas sus modalidades.								FGE - CJ - Policía
1.3.6. Fortalecer el sistema de seguimiento del debido proceso de casos de trata de personas.								DPE - FGE - MDG - CJ
1.3.7. Fortalecer los mecanismos y garantías para la reparación efectiva a la víctima.								FGE - CJ
1.3.8. Patrocinar legalmente a víctimas de trata de personas, por parte de la Defensoría Pública y otros servicios de asesoría jurídica y patrocinio legal existentes.								CI
1.3.9. Construir y proponer iniciativas legales que promuevan el análisis y tipificación homologada del delito de trata de personas.								Mesa de investigación
1.3.10. Promover la investigación de recursos y bienes considerados como objeto y producto del delito de trata de personas								Mesa de investigación

2.4. Eje de Gobernanza

El fortalecimiento institucional y la conformación de acuerdos entre varios actores; se identifican como puntales para la superación de las causas de la trata de personas y sus efectos tras el cometimiento del delito; así como permiten mejorar la capacidad de respuesta institucional en la implementación de la política y sus ejes de prevención, protección integral e investigación y judicialización del delito.

Meta de resultado	Incrementar al 100% el número de funcionarios y servidores públicos de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional, que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas, que son capacitados sobre el tema, con relación al año 2019
Indicador	Porcentaje de funcionarios y servidores públicos que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas capacitados sobre el tema.

Objetivo general 1: Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Objetivo específico 1.1: Fortalecer la política pública y la planificación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Resultado esperado: Mejorar el cumplimiento de las acciones planteadas en cada uno de los ejes del plan.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Implementar el sistema de seguimiento de gestión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (SISEGETT) a nivel central y desconcentrado para el monitoreo, seguimiento y evaluación del PACTA.								MDG - CI
1.1.2. Fortalecer los vínculos con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales, academia y GAD para la superación de causas estructurales y cumplimiento del PACTA.								CI



1.1.3. Implementar servicios de protección y cuidado integral de servidores públicos que intervienen en la prevención, protección, investigación y judicialización de trata de personas; ante amenazas a sus familias, su integridad física o asesinato.									FGE - MSP - MDT - CI
--	--	--	--	--	--	--	--	--	----------------------

Objetivo específico 1.2: Garantizar recursos y talento humano especializado para la implementación de acciones de prevención, investigación y judicialización de la trata de personas y protección a sus víctimas.

Resultado esperado: Incrementar las capacidades de las instituciones para la ejecución de los ejes del PACTA.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Fortalecer el talento humano de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional, a través de procesos de capacitación, especialización, sensibilización e incremento de personal.								CI
1.2.2. Promover la generación de oferta académica y de capacitación para especialización del talento humano vinculado al fenómeno de la trata de personas.								CI
1.2.3. Gestionar recursos públicos, privados y de cooperación internacional para la implementación del PACTA.								CI

Objetivo específico 1.3: Generar acuerdos y compromisos de los GAD, OSC y del nivel comunitario, organismos internacionales e intergubernamentales, sector privado y academia para la gobernanza de las acciones contra la trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar el número de actores estatales y no estatales que participan en la implementación del PACTA.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Implementar y fortalecer los Comités Desconcentrados para la implementación del PACTA								CI
1.3.2. Coordinar acciones para la implementación del PACTA con los gobiernos autónomos descentralizados.								CI
1.3.3. Coordinar acciones con organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, sector privado para la identificación y referencia de casos, prevención de la trata de personas, promoción y restitución de derechos a las víctimas.								CI
1.3.4. Gestionar información y conocimiento sobre la trata de personas en conjunto con actores vinculados al tema.								CI

Objetivo específico 1.4. Fortalecer la cooperación internacional para la implementación del PACTA.

Resultado esperado: Incrementar el número de actores de la comunidad internacional que participan en la implementación del PACTA.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.4.1. Coordinar las acciones para la implementación del PACTA con organismos intergubernamentales y otros Estados								CI - MREMH

Capítulo IV

Modelo de gestión y seguimiento del PACTA

1. Modelo de gestión para la gobernanza del PACTA

La implementación, seguimiento y evaluación del PACTA se llevará a cabo con base en una estructura que facilita la coordinación intersectorial a nivel central, así como la vinculación de las instituciones públicas desconcentradas en territorio, con los GAD y actores estratégicos no gubernamentales (ONG, academia y organismos internacionales). Este modelo comprende tres niveles:

1.1. El Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y protección a sus víctimas (CI), es el nivel jerárquico superior y de direccionamiento estratégico del PACTA. Presidido por la máxima autoridad del Ministerio de Gobierno³⁴ quien es responsable de garantizar las condiciones necesarias para el funcionamiento del CI y emitir disposiciones al Coordinador/ra del PACTA. Creado con la finalidad de articular la implementación, ejecución, monitoreo, control, seguimiento, evaluación y socialización de la política pública de trata de personas, constituye la máxima instancia de gestión del PACTA (art. 98 RLOMH). Entre las atribuciones del CI están: b) Coordinar la implementación y socializar la

política pública en materia de trata de personas (...); c) Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones de sociedad civil los mecanismos de prevención de la trata de personas, protección integral de sus víctimas, y demás acciones en el ámbito de su competencia; d) Coordinar la ejecución de convenios bilaterales o multilaterales (art. 100 RLOMH y art. 6 Acuerdo Ministerial 010).

1.2. El/la Coordinador/a del PACTA es el nivel táctico, responsable de implementar las disposiciones emitidas por el CI, que a su vez emite disposiciones y directrices a ser ejecutadas por el nivel técnico operativo. Quien ocupe el cargo de la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del MDG, será el Coordinador del PACTA y el delegado principal de la máxima autoridad de dicha cartera de Estado al CI³⁵. Cuenta con una Unidad de apoyo colateral para la gestión y seguimiento del PACTA conformada por al menos tres funcionarios/as de la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del MDG.

1.3. El nivel técnico-operativo está compuesto por dos instancias: las Mesas Técnicas del nivel central y los Comités Desconcentrados a nivel local.

1.3a. Mesas Técnicas.- Las Mesas Técnicas de: Prevención y Promoción de Derechos,

³⁴ A la fecha, se está llevando a cabo un proceso de transformación del Ministerio de Interior a Ministerio de Gobierno y Policía, mismo que no altera la rectoría de esta entidad pública respecto de la trata de personas.

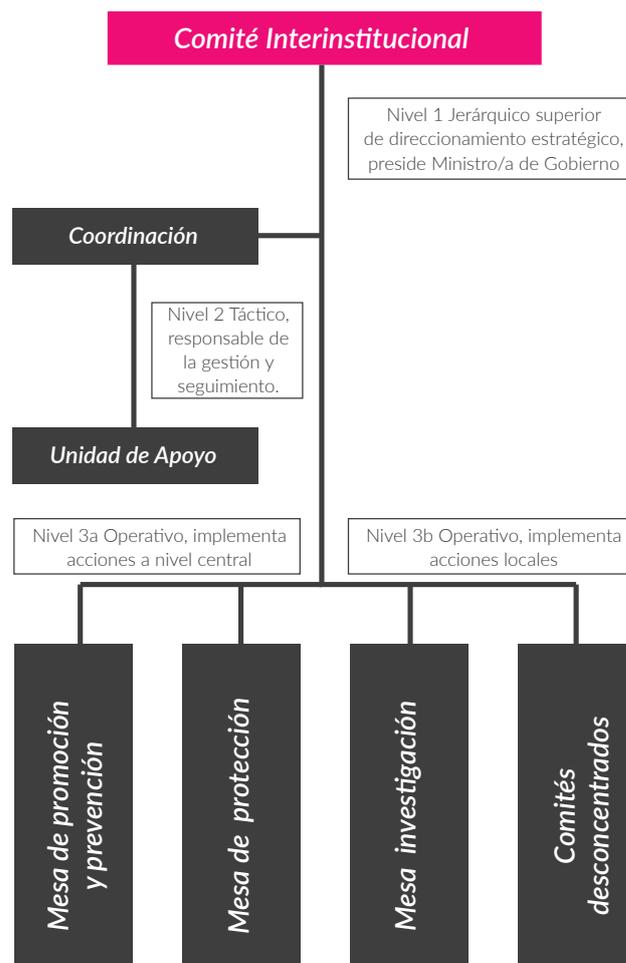
³⁵ Acuerdo Interinstitucional 010 (art. 12), atribuciones del Presidente del Comité o su delegado.

Protección e Investigación y Judicialización, constituyen los niveles de coordinación interinstitucional para la ejecución de las estrategias y acciones del PACTA.³⁶ Cada mesa contará con una institución Coordinadora designada por el CI.³⁷

1.3b. Comités Desconcentrados³⁸.- Los Comités Desconcentrados constituyen los niveles de coordinación interinstitucional para la implementación y seguimiento del PACTA a nivel provincial y cantonal. De forma progresiva se instalarán Comités Desconcentrados constituidos por las autoridades territoriales de las mismas entidades públicas que conforman el CI del nivel Central, así como de organizaciones no gubernamentales e internacionales. Esta instancia será presidida por el/la Gobernador /a o su delegado/a, y contará con una secretaria, cargo que puede ser ejercido por otra institución. Quien preside el Comité tendrá entre otras atribuciones: a) coordinar y dar seguimiento a la implementación de las estrategias y acciones del PACTA en el nivel provincial y cantonal mediante la formulación de planes operativos anuales; b) la coordinación con los GAD para coadyuvar a que los Sistemas locales de Protección, los Consejos de Protección de Derechos y las Juntas de Protección incluyan a las víctimas de trata; c) la vinculación de actores estratégicos (academia, ONG, cooperación internacional, iglesia, entre otros) vinculados con la temática en las estrategias y acciones del PACTA; d) elaborar las rutas de atención

integral para articular un sistema de protección a víctimas de trata de personas en los niveles locales y, e) presentar los informes y reportes solicitados por el /la Coordinadora del PACTA.

Gráfico 5: Estructura orgánica funcional de PACTA



36 Ibid., (arts. 22,23,24). Atribuciones de las Mesas

37 Ibid., (art. 17)

38 Dado que en el nivel local, no siempre hay presencia de todas las instituciones públicas del nivel central, la conformación de los Comités Desconcentrados responderá a esta realidad.

2. Instituciones parte del Comité Interinstitucional

El Comité Interinstitucional está integrado por las instituciones de las funciones ejecutiva, judicial y de control social que se detallan a continuación y que son las que están relacionadas directamente con la problemática. Adicionalmente, este Comité puede contar con la participación de otras entidades públicas; e invitar a organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales, quienes asistirían con voz informativa.

- a) Ministerio de Gobierno
- b) Ministerio de Educación
- c) Ministerio de Inclusión Económica y Social
- d) Secretaría de Derechos Humanos³⁹
- e) Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
- f) Ministerio del Trabajo
- g) Ministerio de Salud Pública
- h) Ministerio de Turismo
- i) Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
- j) Secretaría Nacional de Comunicación⁴⁰
- k) Consejo de la Judicatura
- l) Fiscalía General del Estado
- m) Defensoría del Pueblo
- n) Actores estratégicos invitados

3. Proceso de seguimiento y evaluación del PACTA

El proceso de seguimiento y evaluación permite registrar continuamente la obtención

de resultados y de monitorear los avances en la implementación de acciones contempladas dentro de este plan. Además, facilita la generación de información sobre la ejecución y el impacto de las acciones planificadas. En consecuencia, tanto el seguimiento como la evaluación de esta política pública, permitirán mejorar la planificación estratégica y la intervención estatal contra la trata de personas.

A cargo de la Unidad de Apoyo y bajo la supervisión del Coordinador/ra del mismo, se consolidará la información cuantitativa y cualitativa del conjunto de instituciones públicas que hacen parte del CI así como de los Comités Desconcentrados para:

- a) Dar seguimiento a la implementación de las estrategias y actividades anuales del PACTA (monitoreo de la gestión). Esta información permitirá contar con reportes de avance en el cumplimiento de las actividades y objetivos propuestos y;
- b) Contar con estadística nacional sobre la problemática de la trata de personas, sobre las víctimas de trata y la respuesta del sistema de protección al que accedieron, precautelando la la confidencialidad de la información.

En cumplimiento de las disposiciones legales sobre rendición de cuentas y participación ciudadana⁴¹, el proceso de seguimiento y evaluación del PACTA se detalla a continuación:

39 Por Decreto Ejecutivo 560 de noviembre del 2018 el anterior Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos fue transformado en Secretaría de Derechos Humanos, conservando las atribuciones en temas de protección a las víctimas de trata de personas y de tráfico de migrantes.

40 Por Decreto Ejecutivo 535 de octubre del 2018 se eliminó la Secretaría Nacional de Comunicación (Secom) y sus funciones fueron asumidas por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República.

41 La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social obliga a las instituciones públicas y funcionarios a garantizar el acceso a la información sobre la gestión de los asuntos públicos y a rendir cuentas anuales de la implementación de planes, programas y proyectos.

Temporalidad	Finalidad	Mecanismos	Destinatarios
Permanente	Seguimiento a la gestión interinstitucional del PACTA.	SISEGETT Reuniones semestrales del CI Reuniones trimestrales de Mesas Técnicas	Autoridades y funcionarios del CI.
Permanente	Registro de los casos de trata de personas y la respuesta interinstitucional.	REGISTRATT Un sistema para consolidación, difusión de estadísticas y coordinación interinstitucional para asistencia y protección integral a las víctimas de trata.	Autoridades y funcionarios del CI. Ciudadanía en general.
Semestral	Evaluación intermedia de implementación del PACTA.	SISEGETT Informes de Comités Desconcentrados.	Autoridades y funcionarios del CI. Invitados actores estratégicos.
Anual	Jornada de evaluación anual y rendición de cuentas.	SISEGETT Informes de Comités Desconcentrados Informe de Coordinación del PACTA.	Autoridades y funcionarios del CI. Invitados actores estratégicos, y ciudadanía en general y GAD.

SISEGETT

El Sistema de Seguimiento a la Gestión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (SISEGETT) es una herramienta para la gestión del PACTA que generará confianza y transparencia; articulará la información de un sistema de Registro de casos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REGISTRATT) que consolida la información de los casos de estos delitos para contar con estadísticas nacionales unificadas sobre: el perfil de la víctima y la respuesta interinstitucional que ha recibido; los casos judicializados y su resultado; el perfil de tratantes; territorios expulsores y territorios receptores de trata por modalidades, entre otras. En este sistema (REGISTRATT) se incluirá también, los informes que realicen las instituciones responsables de atención a víctimas, garantizando estrictamente la confidencialidad de los datos personales de la víctima, por lo que; solamente información estadística consolidada será de acceso ciudadano, en un portal diseñado para el efecto. Los objetivos del SISEGETT son:

- Contar con un sistema de responsabilidades definidas para cada institución que forma parte del CI.
- Mejorar la ejecución de la política pública y contribuir a la toma de decisiones antes, durante y después de esta.
- Proporcionar información útil para la planificación y la formulación de políticas públicas y la rendición de cuentas en materia de trata de personas.
- Optimizar la asignación de los recursos del Estado en la materia, con base a información validada, y que sea congruente con los objetivos del PACTA.



Bibliografía

Cahueñas Muñoz, H. (6 de agosto del 2018). El reclutamiento de menores en la frontera. Plan V Multimedia. Recuperado de: <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-reclutamiento-menores-la-frontera>

Carrión, F. (Comp.) (2013). Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema. Colección FRONTERAS. FLACSO Sede Ecuador, IDRC/CRDI Canadá. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55275.pdf>

Chiarotti, S. (2002). Trata de Mujeres: conexiones y desconexiones entre género, migración y derechos humanos. Recuperado de: www.e-leusis.net/noticia.asp.

Comité sobre los Derechos del Niño. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. CRC/C/OPAC/ECU/CO/1.

Consejo Nacional de Igualdad de Género, INEC, Ministerio de Gobierno. (2014). La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador. Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Quito.

Coomaraswamy, R. (2000). Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, trata de mujeres y migración. Comisión de Derechos Humanos al Consejo Económico de ONU, New York.

Defensoría del Pueblo. (2019). Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Quito.

Embajada Real de los Países Bajos. (2006). Guía de asistencia a las víctimas de la trata de personas en Colombia. Recuperado de: www.oim.org.co y <http://www.iom.int>.

GAATW - OIM. (2003). Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas (2da ed.). Bogotá.

OIT, Walk Free Foundation, OIM. (2017). Estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage. Geneve: Alliance.

Larrea, C. y Camacho G. (Coord.). (2013). Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador. Senplades, Universidad Andina Simón Bolívar, ONU, Secretaría Técnica para la erradicación de la pobreza.

Misión en Colombia. (2016). Valores, conceptos y herramientas contra la trata de personas: Guía para la sensibilización. Bogotá.



OIM, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno. (2017). Sustento Teórico para la Prevención de la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Quito.

Observatorio Social del Ecuador (OSE). (2016). Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Quito. Recuperado de: <https://odna.org.ec/#publicaciones>.

OIM. (2005). Lucha contra la trata de personas. Manual de capacitación para Agentes de las Fuerzas de Seguridad. (Versión preliminar). Buenos Aires.

OIM. (Coord). Centeno, L.F. (2010). Glosario de Términos de Trata de Personas, Derecho Aplicado. San José, Costa Rica

OIM. (2012a). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20COLTA%20GUAMOTE.pdf>

OIM. (2012b). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20LAGO%20AGRIO.pdf>

OIM. (2012c). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en el cantón San Lorenzo, provincia de Esmeraldas. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20SAN%20LORENZO.pdf>

OIM. (2012d). Diagnóstico situacional o sobre la Trata de Personas en Ecuador en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20SANTO%20DOMINGO.pdf>

OIM. (2012e). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en los cantones Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20OTAVALO%20COTACACHI.pdf>

OIM. (2012f). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20IBARRA.pdf>

OIM, SENAMI, OIT, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2012g). Situación de la Trata de Personas en la Frontera Sur de Ecuador. Diagnóstico de la provincia de Loja.

OIM, SENAMI, OIT, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2012h). Situación de la Trata de Personas en la Frontera Sur de Ecuador. Diagnóstico de la provincia de El Oro.



OIM, SENAMI, OIT, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2012i). Situación de la Trata de Personas en la Frontera Sur de Ecuador. Diagnóstico de la provincia de Zamora Chinchipe.

Organización Internacional para las Migraciones, Embajada de los EEUU, Ministerio de Gobierno, Fiscalía General, Policía nacional del Ecuador. (2014). Manual de Capacitación y Guía Didáctica Referencial para la Investigación y Persecución del delito de Trata de Personas. Quito.

OIM. (2017a). Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la provincia de Guayas.

OIM. (2017b). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en la provincia de Guayas.

OIM. (2017c). Diagnóstico situacional sobre la Trata de Personas en Ecuador en la provincia de Manabí.

OIM. (2017d). Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Situacional sobre la Trata de Personas en la provincia de Manabí.

OIM y Prefectura de Pichincha. (2017e). Diagnóstico sobre la Trata de Personas en Ecuador en la provincia de Pichincha.

OIM. (2018). Informe: Situación de ciudadanos extranjeros en condición de movilidad humana y su condición de vulnerabilidad ante los delitos de TDP y TIM. (documento inédito).

OPS/OMS (2002). World report on violence and health. Recuperado de: www.conavim.gob.mx/work/models.

PNUD. (2013). Sinopsis: seguridad ciudadana. PNUD. Recuperado de: www.undp.org.

Ruiz, MC., y Álvarez Velasco, S. (2016). Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016). Quito: Save the Children, FLACSO.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades y La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH). (2011). Guía para la formulación de políticas sectoriales. Quito, Ecuador.

Senplades. (2018). Norma técnica de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Quito: Registro oficial No. 244.



Supliguicha, V., Vásquez, G., Jácome, P. (2009). Trata de personas: historias que invisibilizan verdades. Ciudad Segura, FLACSO.

Susaj, G., Azkunaga, A., coord. (2008). Guía Básica para la identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación. Red Española contra la Trata de Personas. España.

UNICEF. (2005). Contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes: Manual para parlamentarios. (U. I. parlamentaria, Ed.).

UNODC. (13 de enero de 2017). Niños indígenas ecuatorianos son llevados a mendigar a Cali, según ONU. El Comercio, Actualidad (I).

Welton, M. (2018). El Derecho internacional y la esclavitud. Revista Digital Army University Press.

MINISTERIO
DE **GOBIERNO**

