PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGIA Y CIENCIAS POLITICAS

DISERTACION PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE SOCIOLOGA CON MENCION EN CIENCIAS POLITICAS

“PLAN DE ACCIÓN EN LA TRATA SEXUAL DE MIGRANTES VENEZOLANAS”

MANUELA DOMINIQUE OÑA LARA

CAMILA SOLANGE VALENCIA FERNÁNDEZ

DIRECTOR: Dr. CRISTIAN ESCOBAR

Quito, 2022

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA 1 4
Manuela Dominique Oña Lara 4
DEDICATORIA 2 5
Camila Solange Valencia Fernández 5
LISTA DE ACRÓNIMOS 6
RESUMEN 8
ABSTRACT 9
INTRODUCCIÓN 10
CAPÍTULO 1: DEFINICIONES CONCEPTUALES 12
Teoría Política 12
Política Pública 12
Sociología De La Migración 13
Feminización de la migración 14
Sociología de la migración caso Ecuador 16
Migración venezolana 17
Saldos migratorios 19
Dificultades afrontadas durante el viaje 19
Mujeres migrantes venezolanas: en el ojo de la problemática 22
Ecuador, migración y Covid-19 23
Consecuencias y realidades en Ecuador 25
Sociología del Crimen 27
Pobreza en Ecuador 29
Crimen organizado en América Latina 31
Crimen organizado en Ecuador 33
Trata de personas 33
Trata sexual de mujeres 35
Trata en América Latina 37
Trata en Ecuador 38
Trata en Quito 40
Trata de mujeres 41
Trata sexual de mujeres 43
Datos proporcionados por el Ministerio de Gobierno del Ecuador 46
CAPÍTULO 2: RECURSO DE ANÁLISIS 48
Análisis decisional de políticas públicas con fines explicativos 48

Protocolo de investigación 49
a) Construcción cronológica del proceso decisional 49
b) Análisis de actores que se vieron involucrados en el “proceso decisional” 52
c) Análisis de la cadena causal y de las interacciones que llevaron a los resultados. 54
d) Redacción de informe final 55
CAPÍTULO 3: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA 58
Ministerio de Gobierno y FGE 59
Casas de acogida y presupuesto 60
Víctimas de trata extranjeras 62
Policía Nacional 64
Enfoque de género y migratorio: desarrollo limitado 64
CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 66
Limitaciones: 69
Recomendaciones: 69
BIBLIOGRAFÍA 70

DEDICATORIA 1

Manuela Dominique Oña Lara

A Rosa Lara, Linda Pérez y María Pérez, madre y hermanas, que desde siempre impulsaron mi deseo de conocimiento; y que con su amor y paciencia me demostraron cuán lejos puedo llegar. Que no sólo fueron quienes me cuidaron y educaron, sino que con su empoderamiento y fortaleza crearon los cimientos de lo que será mi vida.

A mi compañera y amiga, Camila Valencia, con quién compartí gran parte de los momentos de mi vida universitaria, desde el primer día hasta el último. Persona con la que demostramos que el trabajo en equipo puede llegar a ser una gran experiencia si sabes rodearte de las personas correctas.

A mí tutor, Cristian Escobar, que con su paciencia y buena voluntad hizo lo posible porque este proyecto se llevara a cabo; y que hasta el último momento nos brindó su apoyo para que nos graduáramos.

A mis docentes, mujeres y hombres llenos de sabiduría y conocimientos, que me dejaron como la mejor de las enseñanzas que lo importante en la vida es vivir a razón de una causa apasionante.

A mis mascotas Michu, Kendy y Kiwi, que durante toda mi vida me han acompañado; y que en las noches de desvelo siempre me brindaron una patita de apoyo y amor para nunca decaer.

A todas esas personas que no he nombrado pero que forman parte de mi pasado, presente y futuro pues sin su ayuda, apoyo, amor y enseñanzas no habría llegado tan lejos.

A todas y todos, esto va por ustedes.

Gracias totales.

DEDICATORIA 2

Camila Solange Valencia Fernández

A mis padres, por su trabajo, sacrificio, paciencia y amor.

A Carolina, María José y Martina por todo el cariño, comprensión y paciencia. El motor de mi vida, las mejores hermanas que se puede desear.

A Nicolás, por su amor y respaldo, que me ayuda a alcanzar mis metas y ser mejor cada día.

A Camila, mi mejor amiga, mi hermana, quien nunca dejó de creer en mí, gracias por siempre estar.

A Manuela, quien me brindó su amistad desde el primer día, con quien pude contar incondicionalmente, una persona y amiga excepcional. Gracias por tu gran ayuda, sin ti esto no sería posible.

A Nicole, de quien nunca me faltó palabras de aliento, risas, consejos y las luces para continuar. Un agradecimiento profundo por tu amistad incondicional.

Un especial agradecimiento al Dr. Cristian Escobar, mi director de tesis, quien desde el inicio me brindó todo su apoyo, confió en mi tema de investigación y me guio no solo en la elaboración de este trabajo de titulación, sino a lo largo de mi carrera universitaria y haberme brindado el apoyo para desarrollarme profesionalmente.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CI: Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas

COIP: Código Orgánico Integral Penal

DPE: Defensoría del Pueblo Ecuador

ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

FEDOTI: Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional

FGE: Fiscalía General del Estado

GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

MREMH: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

ODS: Objetivos de Desarrollo Sustentable

OEA: Organización de Estados Americanos.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

REGISTRATT: Sistema de Registro de Víctimas de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.

RMAMM: Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR.

R4V: La Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para dirigir y coordinar la respuesta a los refugiados y migrantes de Venezuela.

SDH: Secretaria Derechos Humanos

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SISEGETT: Sistema de Seguimiento de la Gestión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes

SPAVT: Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal

TIER: Trafficking in Persons Report (Informe sobre trata de personas)

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

RESUMEN

El presente trabajo tiene la intención de realizar una breve investigación sobre el delito de trata de personas, especialmente en la población migrante venezolana en Ecuador, teniendo en cuenta el vigente Plan de Acción, PACTA. Para esto se expone, bajo el enfoque de sociología de la migración, un análisis de la migración como problema político y social; se aborda desde la sociología del crimen la violencia y el crimen como problema público y la definición conceptual del delito de trata de personas. Así también se pone en discusión la efectividad del Plan de Acción para combatir la trata, se examina desde el proceso decisional hasta la evaluación de la política pública. Para todo esto se recurrirá a los aportes teóricos de Enrico Ferri y Joan Subirats, entre otros autores enmarcados en la teoría de la ciencia política, datos brindados tanto por instituciones nacionales como internacionales, distintas entrevistas a expertos en el tema y miembros de las mesas técnicas del PACTA.

ABSTRACT

This paper intends to conduct a brief investigation on the crime of human trafficking, especially in the Venezuelan migrant population in Ecuador, taking into account the current Action Plan, PACTA. For this purpose, under the sociology of migration approach, an analysis of migration as a political and social problem is presented; violence and crime as a public problem and the conceptual definition of the crime of trafficking are approached from the sociology of criminology. It also discusses the effectiveness of the Action Plan to combat trafficking, from the decision-making process to the evaluation of public policy. For all this, the theoretical contributions of Enrico Ferri and Joan Subirats, among other authors framed in the theory of political science, data provided by both national and international institutions, various interviews with experts on the subject and members of the PACTA technical roundtables will be used.

INTRODUCCIÓN

La trata de personas es un delito que se ha globalizado. Simboliza una economía informal con gran rentabilidad, siendo uno de los negocios más lucrativos después del narcotráfico y tráfico de armas, amasando millones de dólares año tras año. En el artículo publicado por el INISEG (2021) la OIT calculaba para el año 2014 US$150,000 millones las ganancias generadas por el tráfico ilegal de personas. De esta cifra, US$99.000 millones concerniría a la explotación con fines sexuales.

Ecuador se une al combate contra la trata de personas en el año 2004 con la suscripción en Palermo de la convención de las Naciones Unidas, custodiada por la UNODC. El mismo año declaró:

> *(...) como Política Prioritaria de Estado el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Por tanto, es responsabilidad del Estado y de sus instituciones, en el marco del enfoque de derecho y de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, desarrollar, dirigir y ejecutar políticas y estrategias para el cumplimiento de este propósito.* (UNODC, 2021; UNODC, 2021)

El presente trabajo tiene como objetivo identificar las acciones tomadas por parte del Estado ecuatoriano para hacer frente al delito de trata, con especial énfasis en la migración venezolana. Esto supone analizar el proceso decisional en la elaboración de política pública, específicamente, en el PACTA, echando luz en los procesos, los actores y el contexto actual del delito. En virtud de esto, se planteó la siguiente pregunta ¿Cuáles son las falencias dentro del PACTA que no permiten afrontar el delito de trata sexual de migrantes venezolanas dentro de la ciudad de Quito?

La metodología a utilizar para el presente trabajo se basa en el método analítico, cualitativo y deductivo. De esta manera, se podrá analizar la esencia del delito de la trata con fines de explotación sexual en el caso de mujeres venezolanas; observar las dificultades que afronta esta población, además de la vulneración de los derechos humanos; por último, analizar las cifras dadas por los medios oficiales de Estado ecuatoriano que permiten visualizar la situación actual del país, así como las medidas tomadas para combatir el delito en cuestión.

El primer capítulo contiene el marco teórico, en el cual se pretende dar un vistazo general a la teoría; se expondrá los conceptos esenciales para el desarrollo del presente trabajo tales como: política pública, sociología del crimen y sociología de la migración. Además, se presentará el caso de Ecuador, y el de la población migrante venezolana.

El segundo capítulo trata sobre el recurso de análisis, bajo la teoría de Joan Subirats, examinando el proceso decisional de la política pública, intentando dar explicación al producto final, el PACTA. Análisis de la construcción cronológica del proceso decisional, los actores, la cadena causal y un informe final que recoge puntos detallados anteriormente. De igual forma, se discutirá sobre el antiguo Plan contra la trata del 2006.

El tercer capítulo contiene la evaluación de la política pública, teoría tomada de Joan Subirats, en este capítulo se identifican las fallas del PACTA en distintos ámbitos.

El cuarto y último capítulo recoge las conclusiones y recomendaciones para el PACTA.

CAPÍTULO 1: DEFINICIONES CONCEPTUALES

Teoría Política

Política Pública

Las políticas públicas han sido definidas a lo largo de la historia desde diferentes autores con sus respectivas perspectivas. Lasswell propuso la *Policy Science*, una ciencia aplicada a la orientación y solución de problemáticas sociales a través del análisis científico a las políticas públicas (Valencia Agudelo & Alexis Álvarez, 2008). Posteriormente, se da una diversificación de enfoques partiendo de las acciones del gobierno, en palabras de Dye "*Todo lo que los gobiernos deciden hacer o no*" (Dye 1987 en Subirats , 1991).

Joan Subirats realiza su aporte al señalar una distinción entre los problemas sociales y los problemas públicos, ya que, no todos los problemas sociales son necesariamente problemas públicos, o sea, objetos de discusión política. Siguiendo esta línea, la definición de un problema público es substancialmente política. Para que un problema sea estimado como público se debe analizar factores como: la intensidad, la urgencia, el perímetro, entre otros. (Subirats, Análisis gestión de las políticas públicas, 2008)

Según Yves Mény y François Toening una política pública *"presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico"* (Meny, Thoening, & Morata, 1992). De igual manera, señalan que una política pública debe tener un contenido, es decir, contar con recursos para alcanzar el resultado esperado; además de un programa cuyo eje principal sea el problema en cuestión; una orientación normativa, entendida como finalidades y marcos jurídicos no aleatorios; un factor de coerción por parte de la autoridad y una competencia social, ya que busca modificar los intereses, status, espacios, comportamientos, entre otros, de una población especifica.

Fontaine (2015) señala que las políticas públicas pueden ser vistas como el resultado del acto de elegir entre hacer o no hacer, en otras palabras, surge del proceso de una toma de decisión bajo ciertas premisas, como una forma de resolver un problema. Bajo esta mirada la política no se constituye en sí un problema, por el contrario, es una respuesta.

Eugenio Lahera P, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, en su estudio *Política y políticas públicas* (2004), señala que las políticas públicas son un

elemento habitual de la política, siendo parte elemental del quehacer de los gobiernos la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estas corresponden a soluciones específicas para manejar distintos asuntos públicos.

En Ecuador, la SENPLADES en el documento *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales* se definen a las políticas públicas como:

> *Un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos (Aguilar, 1993). En tal sentido, una política pública es una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política del gobierno para modificar una situación determinada. En la práctica, las políticas públicas funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades (ver Art. 85 de la Constitución). La interrelación de las decisiones de los distintos actores públicos.* (SENPLADES, 2011)

Sociología De La Migración

La sociología de la migración toma como objeto de análisis e investigación los procesos estructurales por los que la migración ha pasado a ser considerada como problema político y social. Según la CEPAL la migración es el cambio de residencia que implica el traspaso de algún límite geográfico u administrativo debidamente definido.

La migración hoy en día puede ser considerada como una cuestión global que requiere respuestas coordinadas entre las naciones. Es importante por lo mismo que se impulse un debate tanto de manera bilateral como regional e incluso mundial.

Según el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020* difundido por la ONU hablar sobre migración es importante considerar los cambios, tendencias emergentes y la evolución demográfica que pueden traer consigo cambios a nivel económico, político y social. Dicho informe da a conocer que:

> *(…) en 2019 había en el mundo aproximadamente 272 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,5% de la población mundial. Lo primero que es importante señalar es que esta es una minoría muy pequeña de la población del mundo, lo que significa que permanecer en el país natal sigue siendo la norma casi universal. La gran mayoría de las personas que migran no cruzan fronteras internacionales, sino que*

> *permanecen dentro de sus países (se ha estimado que en 2009 había 740 millones de migrantes internos). Dicho esto, el aumento de los migrantes internacionales a lo largo del tiempo —tanto en cifras absolutas como proporcionalmente— ha sido evidente, y algo más rápido de lo que se había pronosticado.* (ONU, 2020)

Cabe recalcar que en muchas ocasiones la migración internacional se ve impulsada por motivos económicos, de trabajo o familiares. Sin embargo, existen casos en los que las personas dejan sus países por razones más dramáticas e imperiosas, siendo este grupo el que requiere mayor asistencia por parte del país que los recepta.

En Ecuador, en la Constitución se reconoce a la migración como un derecho. El artículo 40 de la Constitución versa: *"se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se considerará ni se identificará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria"* (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Es decir que una persona no puede ser juzgada al momento de cruzar la frontera como delincuente y no se le puede limitar su libertad.

En reconocimiento de las condiciones estructurales que influyen en la migración, el estado ecuatoriano establece como necesario crear contextos que faciliten la experiencia para evitar que los migrante recurran a traficantes ilegales. Para esto, el país toma como referencia el objetivo 10 de los ODS cuya meta es *"facilitar la migración y movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la implementación de políticas de migración planificadas y bien administradas"* (Naciones Unidas, 2018). De esta forma se muestra su adhesión a la creación de una conciencia internacional que se preocupa por el impacto que pueden tener los procesos migratorios globales.

Feminización de la migración

En el informe de la ONU, *Estadísticas de las Migraciones Internacionales*, se estima que a nivel global el número de migrantes ha aumentado significativamente en las cinco últimas décadas. Los fenómenos migratorios en las últimas décadas han tenido varios cambios en el margen de la creciente globalización. La distribución de migrantes se ha dado en torno a las regiones más desarrolladas a nivel mundial, haciendo que las desigualdades económicas se acentúen. La característica que más preponderancia ha tomado a partir de los años sesenta es el aumento de la participación de las mujeres.

> *Aunque esta tendencia a la feminización se advierte desde los años sesenta, en los últimos años se aprecia un cambio en el patrón tradicional de la migración femenina, de uno "asociativo" (migración vinculada a un migrante titular masculino) a uno "autónomo", pues cada vez más mujeres migran solas.* (Ramirez, García , & Miguez , 2005)

Para que este cambio se produjera han sido necesarios cambios en las dinámicas económicas, sociales y políticas del mundo globalizado. Sassen (2003) denomina a esta alternativa de supervivencia como *"contra geografía de la globalización"*, en la cual se dan migraciones que traspasan las fronteras en búsqueda de mejorar la propia subsistencia como la familiar.

Comprender los estereotipos y las desigualdades impulsadas de género ayuda a explicar el aumento de mujeres migrantes y las consecuencias en los fenómenos migratorios.

> *Desde esta perspectiva, la categoría de género evidencia cómo ciertas características del propio migrante, la identificación que una persona hace de sí misma como hombre o mujer (identidad de género), la forma como dicha autopercepción organiza y da sentido a sus acciones en el mundo, así como la posición que hombres y mujeres ocupan en las estructuras sociales, son elementos necesarios de considerar para comprender los fenómenos migratorios y sus efectos en la vida de las personas* (Godoy, 2007)

La desigualdad económica, cultural, social y política por la que atraviesan las mujeres a diario es un hecho históricamente evidente y son perdurables en la actualidad. La feminización de las migraciones como parte del fenómeno de la globalización tiene una fuerte relación con lo que se denomina *"remesas para el desarrollo"* (España-Eljaiek et al., 2022). Siendo entendidas las remesas como los recursos enviados por los migrantes a sus países de origen para suplir las necesidades de quienes, generalmente, son sus familiares. Sin embargo, reconocer únicamente su papel económico deja de lado el grado de vulnerabilidad al que se ven expuestas a razón de su género desde el momento que abandonan su lugar de origen. Desde la perspectiva de la feminización de los delitos, el tráfico y trata de personas son parte de las formas de violencia más extrema contra la mujer, asociados muchas veces a esclavización moderna y femicidios, así como a otro tipo de delitos enfocados en la vulnerabilidad de género (Escobar-Jiménez, 2021).

> *(…) los estereotipos sociales, las redes de tratas de personas, la prostitución, la explotación sexual y laboral, además del abaratamiento de la mano de obra dentro de la posición de inferioridad que ocupan las mujeres en el mercado laboral, son factores que deterioran la vida de cualquier persona que abandone su país de origen en busca de oportunidades y de un mejor vivir con dignidad.* (Palacios Valencia, 2016)

La globalización de las economías, el desarrollo de la tecnología y la formación de mercados globales han permitido la reducción de las distancias fronterizas, sin embargo, esto ha llevado a la instrumentalización de los seres humanos en base al género, etnia, indocumentación y nacionalidad, haciendo posible que se produzcan violaciones extremas de los derechos humanos. Siendo detectadas las mujeres como el grupo con mayor vulnerabilidad a sufrir abusos sexuales, afectaciones a la salud reproductiva y a la integridad.

Sociología de la migración caso Ecuador

Ecuador, junto con Chile, Colombia, Perú y Argentina, son los principales países de tránsito o destino de muchos migrantes que buscan mejores oportunidades. En los últimos años se ha podido evidenciar como los flujos migratorios han aumentado. Ecuador verifica por medio de los puntos de control migratorio documentos como el de identidad y antecedentes penales. El rechazo de personas impedidas de ingresar al país ha promovido el ingreso irregular de migrantes. (Sandoval, 2020)

Según ACNUR (2019), el 34% de la población encuestada en el Monitoreo de Protección para la Población Venezolana no contaba con un permiso de entrada o estancia, ya sea porque su entrada al país fue de manera irregular o porque el permiso temporal había expirado. Únicamente el 4% cuenta con un permiso de residencia permanente.

Al analizar porcentualmente los motivos que impulsan a las diferentes nacionalidades a migrar hacia el Ecuador se observa que el 10% se produce a razón de inestabilidad o conflictos dentro de sus territorios originarios, siendo casos atípicos frente a los estándares normalizados.



Figura 2. Entrada de extranjeros según motivo de viaje
Fuente: Perfil migratorio de Ecuador 2020

Dentro de estas poblaciones, en Ecuador, se encuentran principalmente los ciudadanos colombianos y en los últimos años venezolanos.

	2018	
Nacionalidad	Extranjero	
	Arribo	Salida
Venezuela	175 512	151 522
Colombia	60 749	63 381
Estados Unidos	51 267	57 720
Perú	41 622	41 152
Chile	14 556	14 019
Argentina	12 995	13 817
España	15 259	16 260
Canadá	8 554	8 721
Alemania	7 379	7 277
China	6 767	6 412
Otros	85 381	85 707
TOTAL	480 041	466 988

Figura 3. Ingresos y salidas del país por país de procedencia, 2018. INEC.
Fuente: Perfil migratorio de Ecuador 2020

Migración venezolana

A partir del 2018 se produjo el mayor flujo de migrantes venezolanos dentro de Ecuador, a razón de sus condiciones sociales, políticas, económicas y laborales en su país de origen. Entre los factores que impulsan a los migrantes venezolanos a movilizarse, resaltan:

- Inseguridad ciudadana

- Violencia
- Inestabilidad política
- Bajo acceso a productos básicos
- Decadencia de la economía
- Desaparición del 11% del parque empresarial y 40% del parque industrial

Dentro de Venezuela, tanto líderes empresariales como académicos, han identificado que el flujo migratorio desde su país aumentó de forma significativa a desde la presidencia de Hugo Chávez y se acentuó con la presidencia de Maduro. Además, tras encuestas realizadas por ACNUR y la OIM se encontró como uno de los factores más significativos salvaguardar la vida propia y de sus familiares.

Así es como a finales del 2019 se reconoce que América Latina acoge, conjuntamente con el Caribe, a aproximadamente 3,9 millones de migrantes venezolanos.



Figura 4. Entradas Ecuador
Fuente: Grupo Banco Mundial; Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador

Hasta el año 2017 los asilos políticos eran hechos principalmente por ciudadanos colombianos. Sin embargo, a partir de 2017 el flujo migratorio principalmente se da desde Venezuela, multiplicándose, entre 2017 y 2018, alrededor de siete veces.

Saldos migratorios

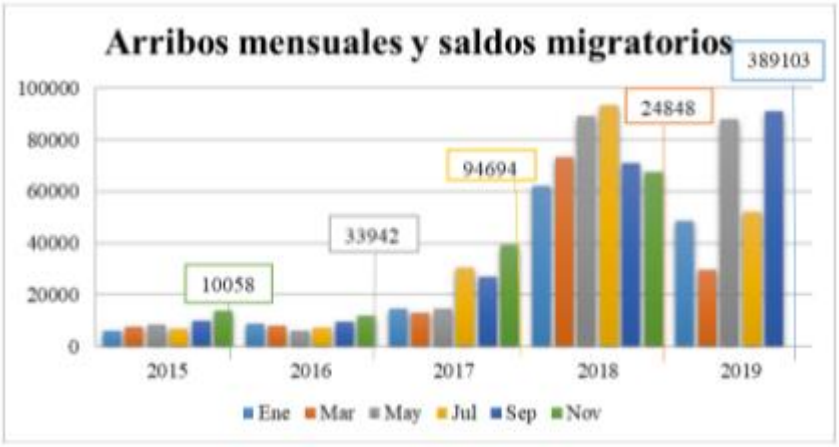


Figura 5. Ingresos y salidas del país por país de procedencia, 2018. INEC.
Fuente: Grupo Banco Mundial; Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador

Al parecer la situación en Venezuela, al menos en el corto plazo, no va a cambiar y dadas las condiciones a nivel global, muchos de los migrantes planean establecerse en Ecuador. Se ha observado que 4 de 10 venezolanos, además de asentarse, planean trasladar a sus familias al país.

Dificultades afrontadas durante el viaje

El 40%, tanto hombres como mujeres, asegura haber vivido dificultades mientras seguían su camino migratorio. De los principales problemas se encuentran la falta de recursos económicos representando un 65%, inseguridad con el 39% y la falta de alimentos siendo el 15%.



Figura 6. Dificultades durante el viaje.
Fuente: DTM, Monitoreo de Flujo de Población Venezolana; 2021

Además, se observa que, a diferencia de los ecuatorianos, al menos el 5,8% de venezolanos en situación de movilidad humana pasaron por situaciones de tortura, agresiones o trato inhumano.



Figura 7. Trato inhumano
Fuente: Grupo Banco Mundial; Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador

A esto se le suma que aquellos en condiciones de migrantes eligen no denunciar especialmente por miedo a ser estigmatizados (53,74%) y el miedo que les produce reportar (35,42%).



Figura 8. Motivos para no denunciar
Fuente: Grupo Banco Mundial; Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador.

De entre aquellos registrados como migrantes dentro del territorio ecuatoriano, el 14% asevera haber sido víctima o conocer a alguien que fue víctima de alguna forma de violencia, siendo de este porcentaje las personas intersexuales (29%) quienes reciben altos niveles de agresión.



Figura 9. Han sufrido violencia

Fuente: DTM, Monitoreo de Flujo de Población Venezolana, 2020

Gracias a la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM) se ha podido identificar que existen ciudades en el país donde la problemática de violencia contra las personas migrantes se encuentra agudizada. Entre estas resaltan:

- Esmeraldas: 30% de mujeres y 26% hombres.
- Quito: 17% mujeres y 26% de hombres.
- Ibarra: 13% mujeres y 21% hombres.

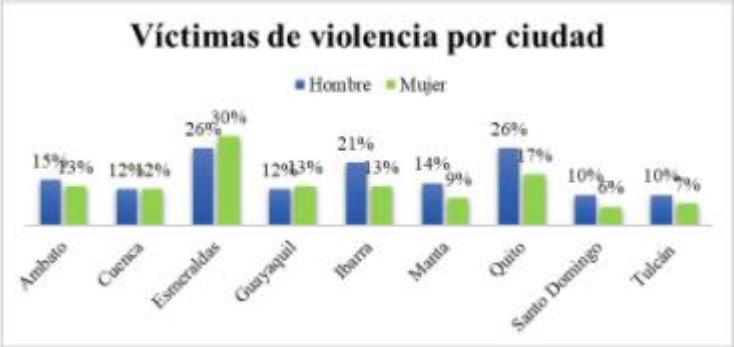


Figura 10. Víctimas de violencia por ciudad

Fuente: DTM, Monitoreo de Flujo de Población Venezolana, 2020

Cabe señalar que, de la población migrante, "*…el 2% de la población encuestada declaró haber realizado alguna actividad en contra de su voluntad; en cuanto a hombres y mujeres, los primeros reportan un mayor porcentaje de incidencia de este fenómeno (3%)*" (OIM, 2020)



Figura 11. Trabajo en contra de su voluntad
Fuente: DTM, Monitoreo de Flujo de Población Venezolana, 2020

Además, con respecto al trabajo forzoso, gran parte de la población ha enfrentado un alto porcentaje de precariedad laboral, al menos el 6% se ha visto expuesto a trabajos forzosos.

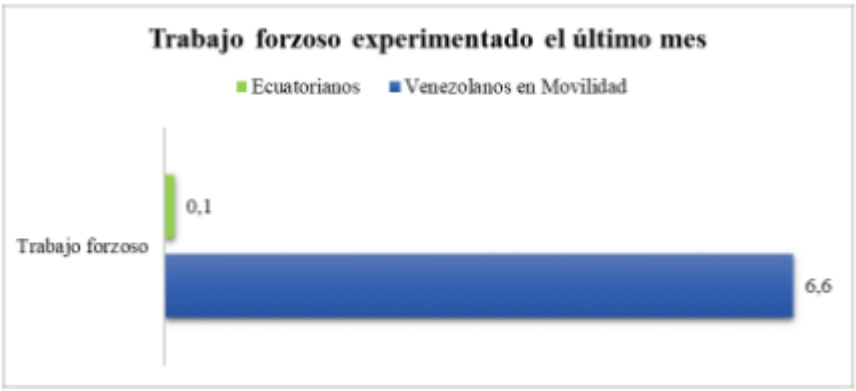


Figura 12. Trabajo forzoso
Fuente: Grupo Banco Mundial; Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador

Mujeres migrantes venezolanas: en el ojo de la problemática

En el transcurso de su recorrido los ciudadanos venezolanos pueden pasar por secuestros, engaños, y asaltos; sin embargo, la mayor de las problemáticas es el de la violencia xenófoba. *"El 43% las personas participantes en la ronda de Monitoreo de protección de ACNUR en la primera mitad de 2019 declaran haber sido discriminadas, en la gran mayoría de los casos por su nacionalidad"* (ACNUR, 2019)

En el caso de las mujeres los riesgos a los que se enfrentan en su proceso migratorio son particulares. Niñas, adolescentes y mujeres se encuentran con expresiones

de violencia de carácter sexual, siendo esto un añadido a las demás formas de agresión (ataques físicos y psicológicos).

Las mujeres provenientes de Venezuela son quienes, en su ruta hacia el sur, se encuentran como los blancos de redes de explotación y trata sexual. El riesgo de sufrir algún tipo de violencia sexual es constante, pues, además de los grupos delictivos se encuentran en peligro por sus parejas y/o compañeros de viaje.

La socióloga Liz Kelly (1987) en su trabajo de investigación sobre la violencia sexual desarrolló el concepto de *"continuum de violencia sexual",* el cual, se define como ese rasgo subyacente en los hombres que ejercen abuso y coerción haciendo que las mujeres a lo largo de su vida sean vistas como un objeto. Este rasgo iría desde crímenes hasta normas sociales que dan justificación a la desigualdad de trato con respecto a las mujeres. Esto constituye, además, un riesgo constante sin líneas que permitan delimitar espacios seguros.

Existe una alta discriminación por su condición de migrantes al momento de producirse la construcción de imaginarios hipersexualizados de las migrantes venezolanas. En este imaginario se conjugan y manipula las diferencias culturales y fenotípicas para cosificarlas e incluso para responsabilizarlas por cualquier tipo de violencia sexual que puedan vivir.

ACNUR (2019) constató que 146 mujeres contaran sus vivencias. Dichas mujeres aseveran que para poder enfrentar todas las dificultades del recorrido y para poder tener acceso a algún tipo de servicio o bien, es usual que se les pidan servicios sexuales como forma de pago, es decir que la violencia sexual se reproduce también en forma de sexo para sobrevivir. Y este hecho es algo que se repite al momento de asentarse en algún lugar tanto para poder acceder a trabajos, alimentación y vivienda.

Ecuador, migración y Covid-19

Durante el pico de la pandemia las fronteras se cerraron, por lo que la población refugiada y migrante venezolana ingresó al país por pasos informales. A pesar de que las fuerzas públicas buscaron controlar estos pasos, esto fue contraproducente pues la población migrante empezó a explorar con nuevos caminos aún más peligrosos. Sumado a esto,

dentro del territorio la capacidad de hospedaje salud y alimentación fue limitada y deficiente.

Frente a esta realidad, el país reiteró que su prioridad era la bioseguridad, por lo cual las necesidades de este sector pasaron a segundo plano. Haciendo aún más complicada el proceso de migración. Tras esto, el *Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021*, deja en claro que:

> *El gobierno ecuatoriano sigue comprometido con las políticas de movilidad humana y, atiende al flujo migratorio venezolano, a pesar de experimentar una crisis económica múltiple generada por la caída de los precios del petróleo; un alto nivel de endeudamiento (38% de PIB en el 2019); una importante caída de la actividad económica (según previsión del Banco Central del Ecuador: -7,3% a -9,6% en 2020); y, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Se prevé un incremento de los niveles de pobreza en el país de 25,7% en 2019 a 31,9% en 2020, de acuerdo con la CEPAL.* (Cancilleria del Ecuador, 2021)

Consecuencias para los migrantes

Gracias a la información brindada por el Banco Mundial se puede observar que la realidad con la que se topan los migrantes al llegar al país es que al menos el 47% ha enfrentado diversas dificultades desde que comenzó la pandemia entre estas:

- 21% no pudo continuar con sus actividades económicas.
- 14% empeoró sus hábitos alimenticios.
- 12% fue diagnosticado por Covid-19

Sin embargo, se debe tomar en consideración que un gran porcentaje de aquellos quienes ingresaron al país lo hicieron de forma irregular, por lo cual no se puede conocer las estadísticas reales de cuánto les ha afectado la pandemia.

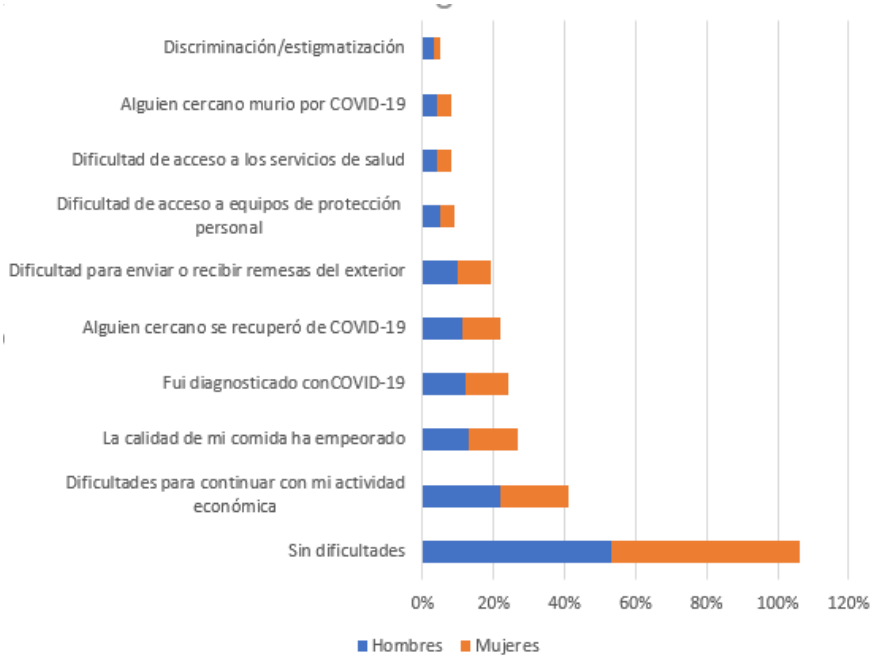


Figura 13. Peligros a los que se enfrentan
Fuente: Grupo Banco Mundial; Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador

Consecuencias y realidades en Ecuador

Tomando en cuenta que el 2% de la población dentro de Ecuador es migrante (ONU, 2019), resulta fácil suponer que existen importantes impactos dentro de la economía del país, siendo esto un choque social. Esta realidad se ha visto exacerbada a razón de la pandemia, agravando, además, la situación de los migrantes, de los cuales cabe indicar, la información está limitada puesto que un porcentaje considerable de los migrantes se encuentran en condiciones de irregularidad.

Los inmigrantes poseen una perspectiva de estabilidad del dólar, a diferencia del bolívar venezolano cuya inflación acumulada es del 250% (Legarda M.; Folleco J. 2019). Siendo esto causante que los migrantes venezolanos de entre 20 y 30 años recurren a buscar trabajos en el país con la finalidad de tener ingresos que les permitan subsistir y ayudar a sus familias en Venezuela.

Frente a esto los ciudadanos ecuatorianos se muestran molestos con la figuración de los migrantes dentro del territorio, teniendo generalmente la idea de que el mercado laboral se ve reducido. Sin embargo, el INEC establece que las personas migrantes no suponen más que el 1% del mercado laboral. Siendo la realidad que un gran porcentaje

de los migrantes, así como más de la mitad de los ciudadanos ecuatorianos, trabajan en el sector informal.

En cambio, en cuanto a los salarios percibidos, los ciudadanos venezolanos son muy bajos, al punto de que los ecuatorianos no están dispuestos a aceptarlos, esto creando condiciones de encarecimiento laboral. Si bien las empresas bajan sus costos y venden sus productos a menor precio esto no cambia la realidad de que los trabajadores tanto nacionales como migrantes perciben salarios mínimos frente a sus necesidades.

> *Por lo tanto, la migración sólo desenmascara la falta de una política pública que permita aprovechar la mano de obra de manera eficiente y apoye a dinamizar la productividad y por tanto contribuya al desarrollo económico del país y no agrave la crisis*. (Legarda Sevilla & Folleco, 2019)

Lamentablemente y como ya se ha mencionado antes, es complejo saber y regular las injusticias por las que han pasado los ciudadanos venezolanos puesto que las denuncias no son percibidas dentro de las instituciones gubernamentales, sino que expresan su descontento a través de redes sociales, esto porque en muchos casos su residencia no es legal dentro del país.

A esto se le suma que, sin importar los esfuerzos realizados por el gobierno ecuatoriano, las problemáticas sociales y económicas por las que atraviesan los migrantes siguen siendo un importante desafío al cual enfrentar. En este contexto el Ecuador dentro de su *"Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021"* se plantea que son prioridad:

1. Tomar medidas de inclusión económica
2. Acceso al mercado laboral para dinamizar las economías locales.
3. Mejorar acceso a servicios públicos
4. Coordinar posibles mecanismos de retorno voluntarios
5. Fortalecimiento de los procesos de regularización.
6. Priorización a los fenómenos de trata de personas y tráfico ilícito de personas
7. Fortalecer espacios de cooperación que dan respuesta a los fenómenos de movilidad humana.
8. Inclusión del contexto del Covid-19.
9. Campañas por la inclusión y diversidad contra la discriminación.
10. Homologación de títulos educativos

Figura 14. Prioridades estatales en el contexto de la migración venezolana
Fuente: Plan Integral para la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020 – 2021

Sociología del Crimen

La violencia y el crimen, con el pasar del tiempo, son concebidos como problemas públicos. Para la ciudadanía estos son fenómenos muy cercanos a su entorno habitacional y puede llegar a afectar de modo profundamente sensible su calidad de vida. La sociología durante décadas ha ofrecido estudios sobre varios hechos criminales.

La introducción de elementos sociológicos al discurso de la criminología se debe, inicialmente, a la teoría de Durkheim. Esta indicaría que los fenómenos sociales se explican dentro del ambiente social mismo. Orellana Wiarco, destaca en su trabajo algunos conceptos importantes por parte de Durkheim

> a) *La criminalidad es un fenómeno normal, porque deriva de la estructura misma de la sociedad, es un producto cultural. b) La criminalidad como producto normal de toda sociedad, evoluciona y se transforma, en la misma medida que lo hace la propia sociedad. c) El estudio de la criminalidad, solamente se podrá realizar, analizando la cultura que lo ha producido, en un tiempo y espacio determinado*. (Wiarco, 2007)

Es necesario señalar que “normal” no quiere decir que esté bien, este término hace referencia a que ocurre en toda sociedad.

La sociología criminal representa la cúspide del desarrollo de las ciencias sociales. Esta ciencia estudia el delito como fenómeno social, o sea, es analizada en su origen y significación como reacción social. Su deber es conocer las causas del crimen, preverlas y tratarlas. De igual manera, es el encargado del análisis los medios de prevención más eficaces para darle el tratamiento pertinente. A diferencia del científico que investiga y explica, el criminalista sociólogo tiene el protagonismo de intervenir y dirigir las políticas y las instancias de prevención y judiciales. (Galfione, 2013)

Wael Hikal (2018) explica la teoría de Ferri, el cual, indica como una persona puede ser llevada a actuar en contra del bien común por factores sociales. Esta sociología criminal propone el estudio de la criminalidad como un fenómeno originado en la sociedad, siendo el resultado del ambiente social que rodea al sujeto. Ferri propone que las acciones honradas o deshonrosas estarán determinadas en tres categorías: factores individuales, psíquicos y sociales.

> *Ferri identifica al sujeto como un ser social y cuya conducta emana de esta misma condición social, así para él y muchos otros más clásicos y contemporáneos, la prevención radica en mejorar las condiciones sociales, estructuras, programas y demás operativos que predeterminan la vida; es decir, proyectan un futuro, más o menos predecible, pero también moldeable.* (Hikal, 2018)

Ferri fue seguido por A. Lacassagne, el cual, comparaba el delito con los microbios; esto debido a la importancia del medio social. El autor defendía que un microbio por sí solo es inofensivo, siempre y cuando no se encuentre en un medio que le sea adecuado para reproducirse y actuar. *"El ambiente social es el medio en que se cultiva la delincuencia; el microbio es el elemento delictivo que carece de importancia hasta el día en que se encuentra en el cultivo favorable a su multiplicación."* (Escobar, 2004)

De esta manera podemos rescatar que el crimen ya no debe ser concebido como algo patológicamente individual sino como algo con origen y resultado social, de esta forma las causas del crimen deben ser buscadas en las condiciones de la estructura o la dinámica social.

Pobreza en Ecuador

Habiendo comprendido que los delitos y el crimen organizado no son hechos aislados, sino que surgen a partir de un entorno social, económico e incluso político, es imprescindible aterrizar la información dentro del contexto ecuatoriano. A continuación, se expondrán los datos sobre pobreza y desigualdad dentro de Ecuador, cuya actualización se hizo hasta el mes de diciembre del 2021 a partir de la ENEMDU realizada por el INEC.

Desde el año 2007 se observa que ha existido un aumento innegable de la pobreza y pobreza extrema hasta diciembre del 2021. "*En diciembre de 2021 la línea de pobreza se ubica en US$ 85,60 mensuales per cápita, mientras que la línea de pobreza extrema en US$ 48,24 mensuales per cápita*" (INEC, 2021)

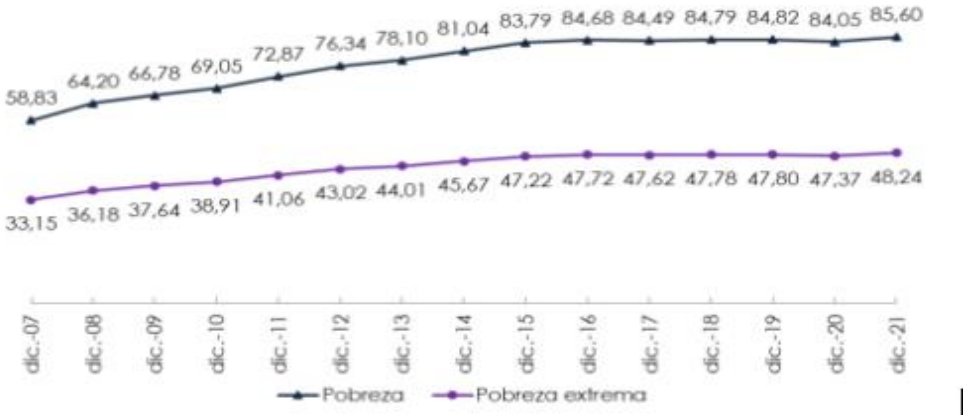


Figura 1: Evolución nominal de líneas de pobreza y pobreza extrema
Fuente: Encuesta Nacional del Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)
Nota: Datos en dólares mensuales corrientes

Al observar el cuadro comparativo de pobreza entre los años 2017-2021 se observan cambios significativos especialmente en el año 2020, hecho que requiere especial atención pues desde el año 2019 la economía se vio afectada por el covid-19, acentuándose los niveles de pobreza especialmente en el área rural. Sin embargo, cabe señalas que entre diciembre del 2020 y diciembre del 2021 a nivel nacional existe variación significativa de 5,8 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza y de 4.9 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza extrema.

Indicador	Área	dic-17	dic-18	dic-19	dic-20	dic-21	Variación significativa dic20/dic21
Pobreza	Nacional	21,5%	23,2%	25,0%	33,0%	27,7%	Sí
	Urbano	13,2%	15,3%	17,2%	25,4%	20,8%	No
	Rural	39,3%	40,0%	41,8%	49,2%	42,4%	No
Pobreza Extrema	Nacional	7,9%	8,4%	8,9%	15,4%	10,5%	Sí
	Urbano	3,3%	4,1%	4,3%	9,0%	5,9%	No
	Rural	17,9%	17,7%	18,7%	29,1%	20,3%	No

Tabla 1: Pobreza- diciembre 2017 – 2021
Fuente: Encuesta Nacional del Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)

Es imprescindible señalar que, a enero del 2022, en base al último informe de la ONU y el Banco Mundial, apenas el 60% de los hogares en Ecuador han podido recuperar su nivel de ingresos anterior a la pandemia. A esto se le suma que 30% de los ciudadanos ecuatorianos han podido tener un empleo adecuado y con todos los beneficios de la ley. Es decir que el resto de la población se mantiene en el desempleo o en el subempleo, siendo específicamente las mujeres, disidencias, personas con bajo nivel educativo y personas trabajadoras mayores los más afectados (Borja, 2022).

En el Plan de Seguridad Integral para el Ecuador (2019) se establece que existen varias causas y/o factores que propician el incremento de la delincuencia dentro del país. Los más importantes según el Ministerio de Gobierno son:

- Empobrecimiento de la población
- Desigualdad en los ingresos de la población
- Subempleo y desempleo
- Marginación social
- Deserción escolar
- Crisis de los valores familiares
- Desconfianza en las instituciones estatales
- Delincuencia transnacional

- Migración del área rural al área urbana

Recordando que la delincuencia es causada por diferentes variables sociales, económicas, psicológicas y políticas. Es comprensible entonces que existe una directa correlación entre el desarrollo de un país y su seguridad.

Crimen organizado en América Latina

El crimen organizado dentro de América Latina tiene un gran historial debido a su coyuntura económica y social, además de su evidente debilidad e inestabilidad política e institucional. Estas condiciones, han ocasionado que los Estados latinoamericanos se muestren incapaces al momento de dar respuesta al fenómeno de la delincuencia y por el contrario permitiendo su arraigamiento y desarrollo. Por esta realidad es que *"(…) en América la violencia letal se incrementó y sus ciudadanos identificaron el crimen y la violencia como su principal preocupación"* (Ojeda L. , 2010).

Desde los 90 en América Latina se observa un alto índice de delincuencia organizada. En la actualidad, según los datos de los mismos países, se ha incrementado al menos cuatro veces más afectando la calidad de vida de los ciudadanos dentro de estos países. Mario Bartolomé, doctor en Relaciones Internacionales y profesor titular en la universidad de Belgrano, afirma:

> *Hace ya muchos años, América Latina ostenta un lamentable monopolio: el de las ciudades más violentas del mundo, tomando como indicador los homicidios perpetrados. Así lo confirma cada reporte anual del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Criminal (CCSPJC)…ONG mexicana que se encarga de elaborar estos índices, basados en estadísticas oficiales proporcionadas por los propios gobiernos. En este sentido, indica el Consejo que, del conjunto de las cincuenta urbes más violentas de todo el globo, cuarenta y tres se encuentran en América Latina; más aún, son latinoamericanas las primeras veinte, con las únicas excepciones de Ciudad del Cabo en República Sudafricana y Saint Louis en Estados Unidos.* (Bartolomé, 2017)

A la fuerte presencia de organizaciones delictivas se le suma la ineficiente respuesta de las instituciones estatales al momento de afrontar la problemática con acciones inmediatas

y eficaces, ya sea a través de políticas públicas, normativas o con acciones coordinadas a nivel nacional e internacional.

El autor Francisco Rojas explica que la consecuencia más importante que tiene el crimen organizado dentro de la región, además del hecho de que afecta e impide el adecuado desarrollo del Estado de derecho y del imperio de la ley, es que afecta directa e indirectamente a las personas que viven dentro de estos territorios *"(…) por vía directa, convirtiéndoles en sus víctimas, o por vía indirecta, robándoles la posibilidad de construir sociedades libres del temor y de la necesidad*" (Rojas, 2008).

Crimen Transnacional

Se puede reconocer al crimen transnacional como un peligro para a nivel global, pues sigue los procesos del comercio internacional desconociendo fronteras y las leyes con la finalidad de alcanzar sus fines, aprovechando la tecnología y canales internacionales (Duque, 2010). A esto se le suma que gran parte de su éxito se debe a que los Estados se encuentran limitados, al momento de combatirlo, dentro de sus territorios y su soberanía. Para afrontar esta debilidad, los Estados se han inclinado por tomar medidas de cooperación multilaterales, sin embargo, no todos los Estados cuentan con convenios vigentes por lo que las acciones de cooperación se ven aún bastante limitadas.

Es debido a esto que la UNODC busca aclarar la variedad de crímenes a nivel de delincuencia organizada que existen a nivel internacional, entre estas resaltan:

- Tráfico de drogas
- Trata de personas
- Tráfico de migrantes ilícito
- Lavado de dinero
- Tráfico de armas

Se estima, según datos de la UNODC, que la ganancia generada por la delincuencia transnacional es de las mayores en el mundo generando alrededor de *"870 miles de millones por año, equivalente al 1,5% del PIB mundial*" (UNODC, 2012)

Crimen organizado en Ecuador

> *En el contexto de Ecuador, los negocios lícitos e ilícitos encuentran terreno fértil en un territorio que opera con una elevada dosis de informalidad en la economía.* (Rivera, 2012, pág. 52 46), *de modo que algunas de las características sociales del Ecuador, han permitido que los negocios de estas bandas criminales se hayan instalado en país, logrando con ello un aumento considerable; sobre todo estos hechos radican en factores políticos, sumados a la ineficiencia del marco normativo y de las instituciones del Estado y en la corrupción que se ha infiltrado en las altas esferas del poder.* (Chauca, J. 2019)

Trata de personas

El crimen tipificado como "trata de personas" conlleva varios conceptos necesarios de definir en el presente trabajo. Este delito será entendido bajo la definición del Protocolo de Palermo:

> *(...) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.* (ONU, 2001)

En este protocolo se definió la trata de personas y se establecieron algunas obligaciones a los Estados para prevenir, investigar y sancionar el delito en cuestión.

De igual manera, la Organización Internacional para las Migraciones define el delito de trata como el traslado humano de un lugar a otro, ya sea dentro o fuera de su país de origen, buscando obtener dinero u otros beneficios por medio de la explotación (2020). Podemos observar que este delito puede cometerse en el país de origen, sin embargo, en el presente trabajo se tratará con víctimas captadas y trasladadas al destino de explotación.

> *La trata de personas es una de las modalidades de explotación; es una violación a los derechos humanos y un delito en el que la víctima puede ser cualquier*

> *persona, ya que involucra a niños, niñas, mujeres y hombres, que mediante el sometimiento son llevados a la prostitución, al trabajo forzado, a matrimonios obligados, a servidumbre, a la explotación sexual y a prácticas esclavistas de distinta naturaleza. Es un delito conectado con otros delitos como el secuestro, las desapariciones, la falsificación de documentos, la violencia y el abuso físico y sexual, la corrupción, el tráfico y el abuso de drogas.* (Staff, 2016)

El delito en cuestión puede presentarse en varias modalidades, el presente trabajo se enfocará específicamente en la explotación sexual. Esta categoría será definida como *"(...) la obtención de beneficios financieros u otra índole de la participación de otra persona en la prostitución, la servidumbre sexual u otros tipos de servicios sexuales, incluidos actos pornográficos o la producción de material pornográfico"* (UNODC, 2013)

Un concepto también válido será el de *"explotación de la prostitución ajena"* la cual, hace referencia a la prostitución de un tercero con el fin de obtener distintos beneficios, ya sean financieros u de otro tipo. (UNODC, 2013)

Los potenciales blancos del delito de trata serán considerados como individuos en estado de vulnerabilidad, el cual, hace referencia a la situación que lleva a una persona a permitir abuso o explotación. Las causas pueden ser distintas, sin embargo, se tomará con especial atención la situación de supervivencia social precaria, como señala la *Ley para prevenir y combatir la trata de seres humanos*, publicada por la UNODC en 2010. Se considerará, además, como situación de vulnerabilidad a las personas que no tienen alternativa razonable a someterse a los servicios que se les exigen.

Las nociones de explotación sexual y explotación de la prostitución ajena, cuando se encuentran bajo el marco del delito de trata de personas, se encuentran inscritas en lo que se hará referencia como *"trabajo o servicios forzosos".* Estos conceptos serán definidos como *"Todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente."* (OIT, 1930)

La comunidad internacional ha reconocido como *"esclavitud moderna"* al trabajo forzoso. De esta manera, se puede evidenciar las situaciones en las que se irrespeta la dignidad humana, además de una clara vulneración de los derechos humanos. La OIT (2017) señala en su informe como la esclavitud moderna abarca el trabajo forzoso, el

matrimonio forzoso, la trata de personas, la servidumbre por deudas, además de distintas clases de esclavitud y prácticas similares.

Trata sexual de mujeres

Históricamente las mujeres se han visto expuestas a todo tipo de violencias tanto en su vida privada como en su vida social. La exclusión dentro de la vida pública y la ausencia de autonomía son constantes que se han dado bajo el velo del derecho consuetudinario. En la actualidad los atentados a los derechos de las mujeres como seres humanos se han visto quebrantados por su condición femenina.

Los roles que se le han asignado gracias a la socialización diferenciada son principalmente los del cuidado, atención hacia los demás y sexualización de sus cuerpos para la satisfacción de las apetencias masculinas y/o para la generación de descendencia.

Tomando en cuenta este contexto en el que se desarrollan las mujeres, la UNODOC en el Reporte Global 2009 calcula que 2/3 partes de las personas objeto de trata son mujeres y el 79% de estas mujeres son víctimas de explotación sexual. Porcentajes que con el pasar de los años se ha mantenido o incluso incrementado. Además, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas por año 4 millones de mujeres son vendidas con la finalidad de ser prostituidas o esclavizadas, de estos 2 millones son niñas introducidas al comercio sexual.

> *El tráfico de personas con fines sexuales es uno de los casos más extremos de discriminación y violación de derechos humanos de la mujer, donde ella aparece como objeto sexual que debe proporcionar placer a los otros y se la puede elegir de acuerdo al gusto del cliente.* (Ferreira, 2004)

Tomando esto en cuenta, a largo de varios estudios se ha llegado a determinar que es necesario enfocar el análisis de la trata sexual de mujeres como una forma de esclavización que afecta la integridad tanto de las mujeres como de sus familias.

Considerando que en las sociedades contemporáneas existen diversas desigualdades y que la discriminación en contra de lo femenino es una realidad arraigada, se puede observar que este contexto propicia la trata sexual.

> *Del mismo modo que la violencia previa a la trata es uno de los factores de riesgo descollantes, existen además tres factores que muestran una clara influencia en la propensión de ser víctima de trata: …la escasez de recursos económicos, la inexistencia de oportunidades y la falta de soportes emocionales.* (Castellanos Torres & Ranea Triviño, 2013)

El Ministerio de Gobierno en su página *Trata y Trafico* indica que la trata está compuesta por un conjunto de acciones, por lo cual, se lo considera como un delito continuado. Estas acciones pueden considerarse fases del delito mismo

1. ***Captación:*** *Presupone el reclutamiento de la víctima, es decir atraerla para lograr su control con fines de explotación. El reclutamiento o enganche a la víctima generalmente es el primer paso del proceso de la trata de personas*
2. ***Transporte:*** *El proceso que implica la movilización de las víctimas por sí solas o con el acompañamiento de los/as tratantes, utilizando diferentes formas o medios de locomoción*
3. ***Traslado:*** *Por traslado debe entenderse el mover a una persona de un lugar a otro y como efecto de lo cual se desarraiga a la víctima de su lugar de origen o comunidad.*
4. ***Entrega:*** *Supone otorgar o dar a un tercero la persona víctima de trata de forma temporal o definitiva.*
5. ***Acogida:*** *Miembros del grupo de tratantes que tienen la función de ocultar a las víctimas en el proceso de tránsito y de explotación en un ambiente o domicilio, donde puede estar temporalmente hasta ser trasladada a su destino final.*
6. ***Recepción:*** *Significa ocultar a la víctima en un escondite temporal y retenerla para su sometimiento. La retención implica la privación de la libertad de la víctima.*
7. ***Explotación:*** *Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo.* (Ministerio de Gobierno)

Trata en América Latina

Dentro de la región en los últimos 15 años el número de víctimas que han sido localizadas por cada millón de personas ha aumentado significativamente desde que el Protocolo contra la Trata de Personas de las Naciones Unidas entró en vigor.

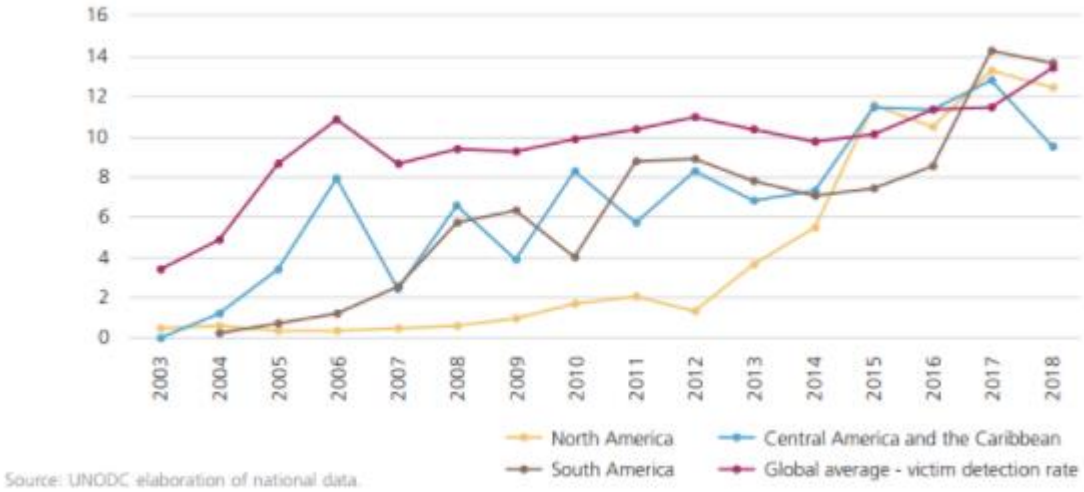


Figura 15: Tasas medias de detección de víctimas (por 1.000.000 habitantes) a nivel mundial y por subregiones en América 2003-2018
Fuente: UNODC

Según el Reporte Global de Tráfico de Personas presentado por la UNODC en el año 2020, en América Latina se puede observar que gran parte de las víctimas de trata son mujeres, representando el 69% del total de la población afectada. A este grupo le siguen los hombres con el 25%, niñas con el 5% y niños con el 1%.

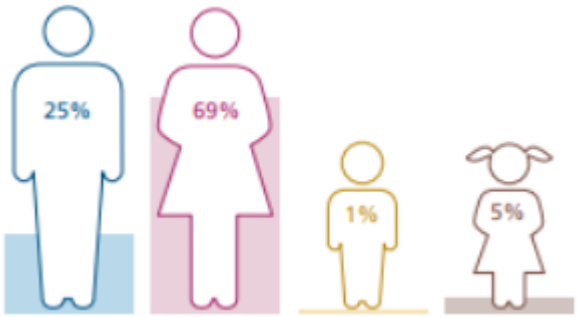


Figura 16: Porcentaje de víctimas de la trata detectadas en América del Sur por grupo de edad y sexo, 2018.
Fuente: UNODC

En concordancia a lo ocurrido en años anteriores existe un aumento en el porcentaje de víctimas que han sobrevivido a la trata sexual, pasando del 58% en el año

2016 al 64% en el año 2018. Frente a esta realidad, en los 8 países que ofrecieron esta información, el 96% de víctimas son mujeres y niñas.

Otra forma común de trata de personas es aquella destinada al trabajo forzoso, afectando a todos los grupos en cifras similares. Los datos recogidos en esta subregión evidencian que, a diferencia de otras regiones, el porcentaje de víctimas femeninas es grande, siendo el caso de que la mitad de perjudicados por este crimen son mujeres y niñas.

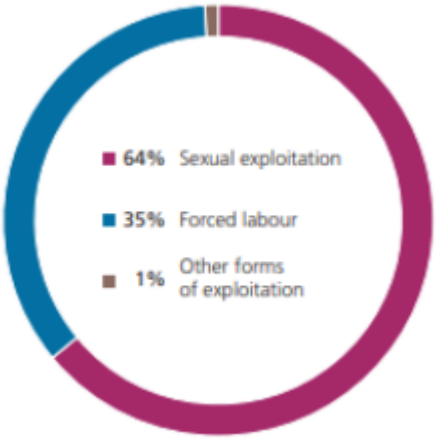


Figura 17: Porcentaje de víctimas de la trata detectadas en América del Sur por formas de explotación, 2018.
Fuente: UNODC

Trata en Ecuador

La tasa de trata de Ecuador por cada 100 mil habitantes se distribuye, desde el 2018 al 2021, alrededor de todo el territorio. Sin embargo, existen provincias y ciudades en las que se concentran los mayores niveles de casos donde se han encontrado víctimas y/o victimarios. Entre estos años resaltan, las provincias de Pichincha y Guayas, cuyos casos encontrados van de 80 a 100 y de 40 a 60, respectivamente.

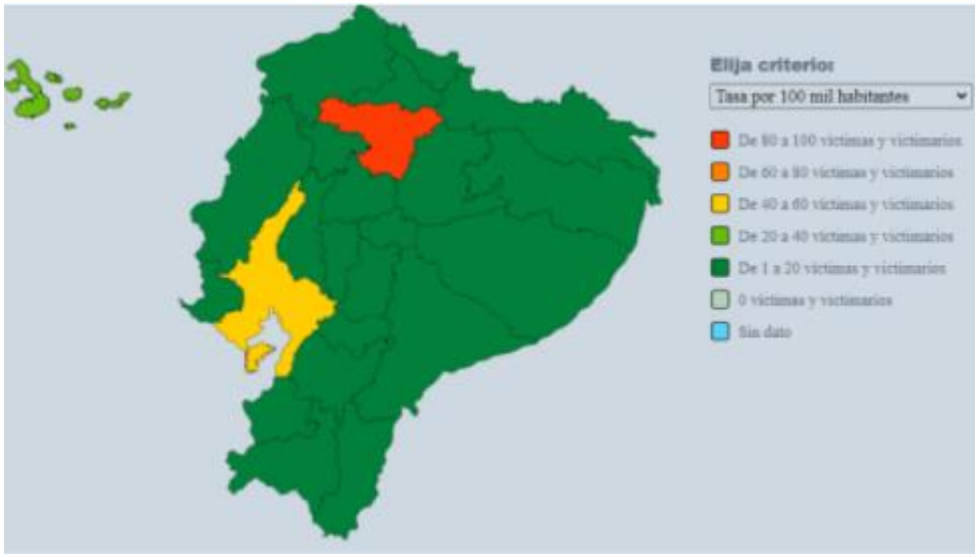


Figura 18: Mapeo víctimas de trata
Fuente: Ministerio de Gobierno

Cabe señalar, que en cuanto respecta a casos de víctimas encontrados por año, se observa desde el 2018 que otras provincias salen a la luz como es el caso de Loja, Orellana y Morona Santiago. Estas se le suman al D.M. de Quito, que resulta ser el sitio de mayor incidencia del delito. Siendo el año 2019, el que presenta mayor cantidad de casos.

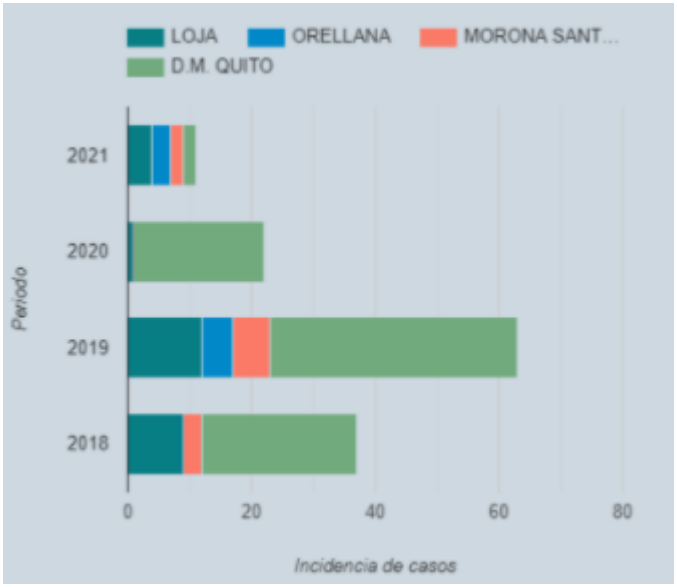


Figura 19: Número de casos por provincia por año
Fuente: Ministerio de Gobierno

En cuanto al género de las personas involucradas en el delito de trata de personas (víctimas y victimarios) se observa que intervienen en el mismo alrededor de 37,6% de hombres y 62,4% de mujeres, siendo importante reconocer que evidentemente el porcentaje de mujeres es superior al de los hombres. Tomando en cuenta que en el

apartado anterior se esclareció que el porcentaje de hombres victimarios es de dos tercios del total, es fácil suponer que del 37,6% de hombres involucrados, un gran porcentaje se relaciona al crimen de trata como criminales. Mientras que en el caso de las mujeres su relación con el crimen es en su mayoría como víctimas.



Figura 20: Género de personas involucradas
Fuente: Ministerio de Gobierno

En cambio, los grupos etarios en los que se identifica el delito son diversos. Sin embargo, aquellas personas que tienen entre 18-29 años de edad son quienes son más propensos a verse involucrados al mismo representando el 39,74% del total. A este grupo le siguen las personas de 30 a 64 años, cuya representación porcentual es del 23,58%.

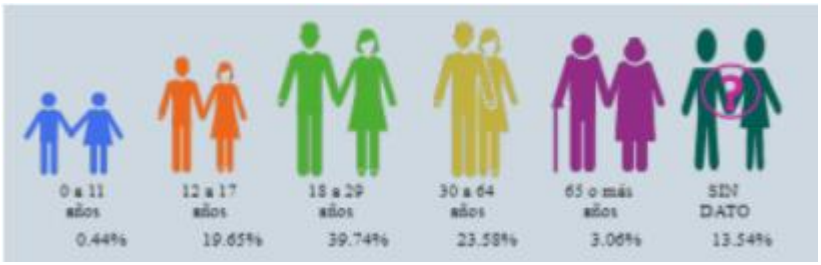


Figura 21: Grupo etario de personas involucradas
Fuente: Ministerio de Gobierno

Trata en Quito

Como se ha señalado con anterioridad Quito es la ciudad con mayor incidencia de casos del delito de trata de personas. Es en esta ciudad donde se encuentran alrededor de 60 a 80 víctimas alrededor de los años 2018 a 2021. Cabe aclarar que los registros están relacionados al control del crimen y rescate de las víctimas, es decir, que la información depende de los casos atendidos por la policía. Se suele reconocer que, en términos de incidencia y existencia real del delito, la trata suele tener más relevancia en zonas fronterizas, sobre todo si se asocia a la migración irregular de personas.

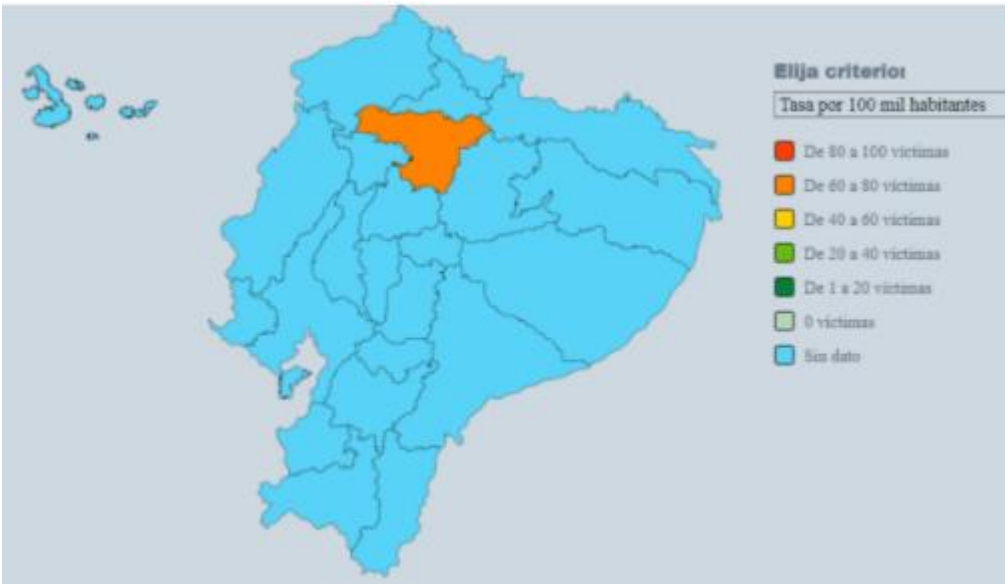


Figura 22: Mapa según casos registrados por 100 mil habitantes en D.M. Quito
Fuente: Ministerio de Gobierno

Siendo resaltable que es en el D.M. Quito, el lugar donde el porcentaje de mujeres víctimas de este delito es de los más altos de la región. Representando el 87,18% del porcentaje total de personas cuyas vidas se han visto marcadas por la trata. Esto en contraposición al 12,82% de hombres que se han visto victimizados por dicho delito.

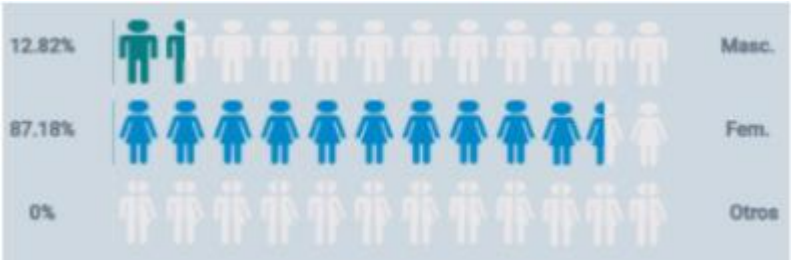


Figura 23: Género de personas víctimas
Fuente: Ministerio de Gobierno

Trata de mujeres

La trata de mujeres en el Ecuador se observa alrededor de todo el territorio, concentrándose específicamente en las provincias de Pichincha y Guayas.

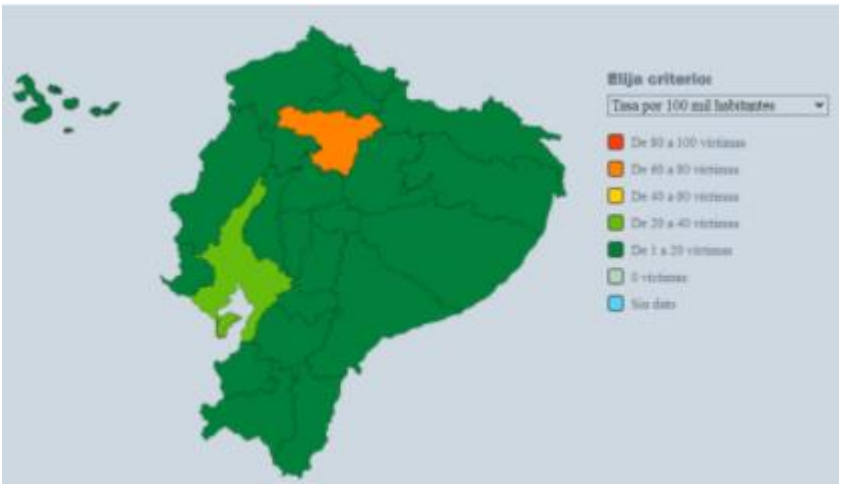


Figura 24: Mapeo mujeres víctimas de trata
Fuente: Ministerio de Gobierno

A las provincias anteriormente señaladas, desde el 2019 al 2022 se le sumaron las provincias de Azuay, El Oro y Santo Domingo. Los números de casos registrados, según el Ministerio del Interior, han ido disminuyendo, sin embargo, se debe dejar en claro que en los últimos años las mujeres se han visto condicionadas por las condiciones creadas por el covid-19.

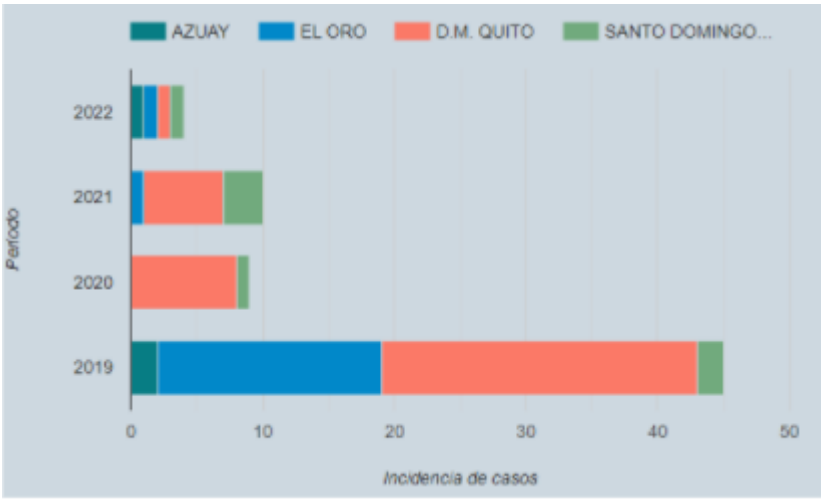


Figura 25: Número de casos registrados de víctimas de trata por provincia por año
Fuente: Ministerio de Gobierno

En el caso de las mujeres víctimas de trata los grupos etarios con mayor incidencia son dos: las mujeres de 12 a 17 años que representan el 39,77% y aquellas de 18 a 29 años que figuran el 33,33% del total de víctimas reconocidas en los últimos 4 años.

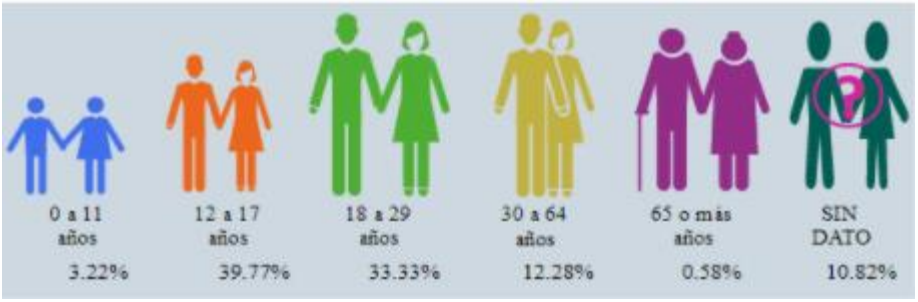


Figura 26: Grupo etario de mujeres víctimas de trata
Fuente: Ministerio de Gobierno

Frente a esta realidad es importante preguntarse aquellas motivaciones que determinan lo anteriormente mencionado, al momento de estudiar a las mujeres que son víctimas del delito de trata. Tomando los datos expuestos por la UNODC en el Reporte de Tráfico y Trata de Personas 2020, las víctimas femeninas, así como su edad y procedencia tienen una fuerte relación con el delito de trata y explotación sexual (64% de víctimas están relacionadas a este delito). Por lo mismo es imperante señalar a continuación los datos dentro del territorio ecuatoriano que especifiquen el delito entorno a la trata sexual de mujeres.

Trata sexual de mujeres

La trata sexual de mujeres, al igual que los demás delitos de trata se produce en varios lugares del territorio ecuatoriano. Como puede observarse en el mapa, en muchas de las provincias se han registrado de 1 a 20 casos como máximo, sin embargo, en el D.M. de Quito los casos registrados y/o denunciados van de 20 a 40 víctimas.

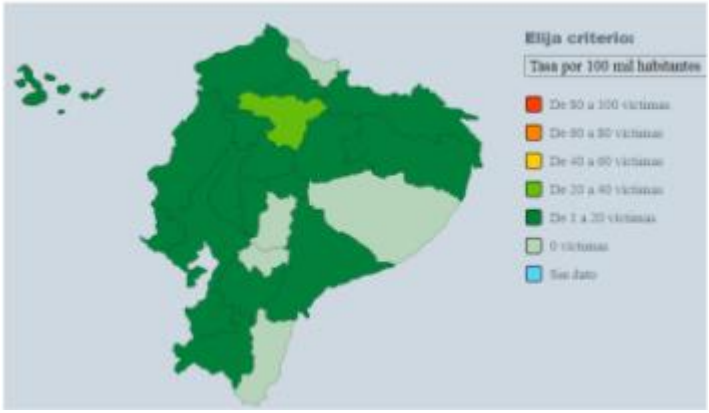


Figura 27: Mapeo de mujeres víctimas de trata sexual
Fuente: Ministerio de Gobierno

Haciendo un apéndice, a los datos registrados a nivel nacional, durante el tiempo de la pandemia los casos identificados se redujeron exponencialmente, al punto de que

gran parte de las provincias no cuentan con ningún tipo de denuncia. Recordando que los factores y facilitadores para el crimen organizado se encontraban en este tiempo en su máxima expresión, cabe la duda de la veracidad de los datos.

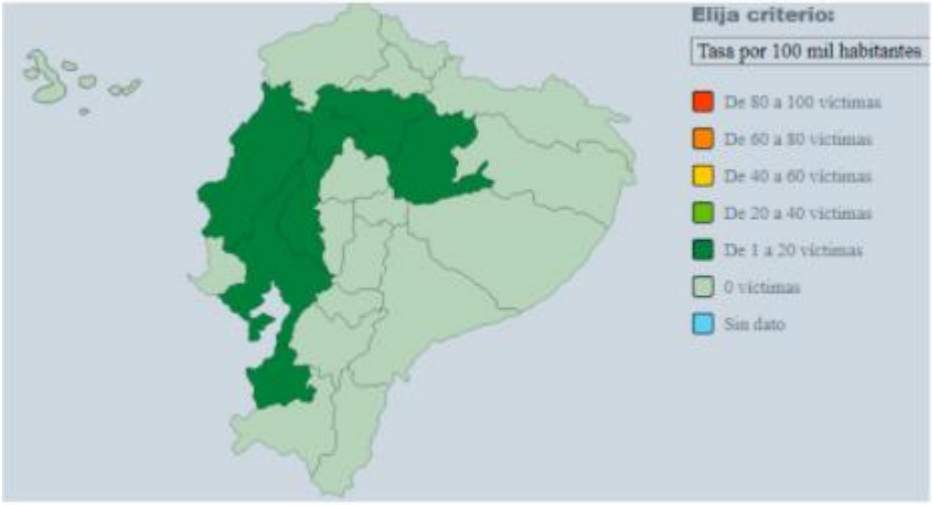


Figura 28: Mapeo de mujeres víctimas de trata sexual durante la pandemia
Fuente: Ministerio de Gobierno

Enfocando el registro de casos en el D.M. de Quito se puede vislumbrar que desde el 2019 al 2022 se han registrado un total de 28 mujeres víctimas de trata sexual. Siendo importante resaltar que durante el año 2021 únicamente se registró 1 caso. Lo que resulta curioso ya que el 2021 se reconoce como el año más violento para las mujeres dentro del territorio ecuatoriano, a esto sumándole el hecho de que los factores de pobreza, desempleo y subempleo incrementaron sus índices. Sería entonces, importante cuestionarse sobre qué tan cercanas son las fuentes estadísticas a la realidad de las víctimas puesto que como se ha dejado en claro en el capítulo anterior, los países en crisis son tierra fértil para el crecimiento del crimen organizado.

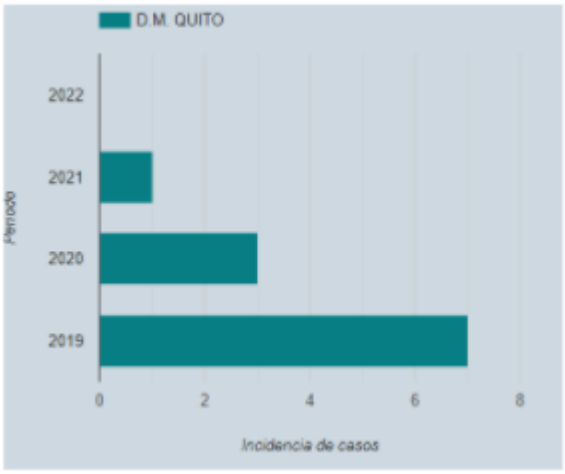


Figura 29: Casos registrados de mujeres víctimas de trata sexual en el D.M. Quito 2019-2022
Fuente: Ministerio de Gobierno

Las edades de las víctimas están correlacionadas a lo identificado por el UNDOC como "común" para este tipo de delito. Siendo las mujeres de 18 a 29 años quienes representan el 39,29% de personas víctimas de trata, seguidas por mujeres y adolescentes de entre 12 a 17 años cuya representación estadística es del 35,7%.

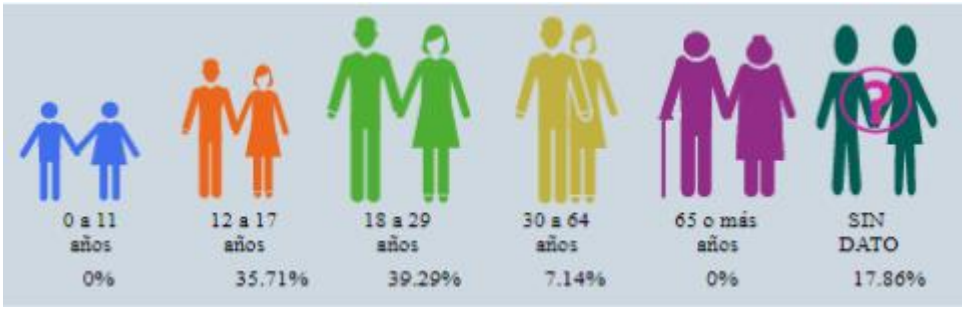


Figura 30: Grupo etario de mujeres víctimas de trata sexual en el D.M. Quito
Fuente: Ministerio de Gobierno

Trata de mujeres venezolanas

La emergencia humanitaria que ha caracterizado a Venezuela los últimos años ha afectado de manera particular a las mujeres. Se ha evidenciado un atropello de los derechos humanos, especialmente los relacionados con el campo de la salud. Si bien cuentan con la *Ley sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia* esta ha sido poco efectiva para combatir las diversas situaciones que enfrentan las mujeres venezolanas. Se puede evidenciar una violencia generalizada y la ausencia del órgano policial.

Las mujeres venezolanas enfrentan imponentes retos para ejercer sus derechos primordiales en el marco de un Estado con falencias para garantizar los mismos. En este

escenario se fortalecen conductas predatorias dando pie a delitos relacionados con la explotación y abuso, como lo es la trata de personas.

> *La mujer venezolana idealizada a nivel mundial como un cuerpo hermoso e hipersexualizado, antes una inaccesible hija de la rica nación petrolera es ahora convertida en una víctima de la crisis que agobia al país. Esto incrementa el potencial de explotación sexual de ese cuerpo y nos hace mercancía de uno de los pocos mercados venezolanos que va en aumento, el comercio sexual.* (Mesa, 2020)

La cifra de mujeres venezolanas víctimas de trata de personas ha aumentado de forma acelerada. La suma de distintos factores como: el hambre, los ingresos gravemente afectados por la hiperinflación, la precariedad de los servicios básicos, entre otros, ha dado como resultado una evidente situación de vulnerabilidad, siendo blancos potenciales para el delito en cuestión.

En el informe "*Libres y Seguras: campaña de prevención de la trata de mujeres y niñas venezolanas en contextos migratorios*" publicada por Mulier (2019), se señala la cifra de 372 mujeres, adolescentes y niñas venezolanas rescatadas de redes de trata con fines de explotación sexual en el año 2018. De esta cifra, se registran 7 mujeres en Ecuador y dos casos registrados. En el año 2019 data la cifra de 480 mujeres, adolescentes y niñas rescatadas de redes de trata de personas. Por su parte, Ecuador, cuenta con 11 mujeres y 1 caso registrado para este año. Cabe señalar que estas cifras son apenas estimaciones, ya que se trata de una redacción de los medios, y, en ocasiones, no es posible distinguir género o nacionalidad de las víctimas.

Las cifras expuestas resultan preocupantes, y aún más si se tiene en cuenta que son contabilizados únicamente los casos en los que las víctimas han podido ser rescatadas. Nos encontramos frente a un gigantesco mundo de víctimas de trata con fines de explotación sexual del cual sabemos muy poco.

Datos proporcionados por el Ministerio de Gobierno del Ecuador

Por su parte el Ministerio de Gobierno, durante el periodo 2018-2021, registra víctimas de trata sexual migrantes venezolanas únicamente en Imbabura y Pichincha. Dejando en claro que en las demás provincias de su territorio no se han identificado más casos.

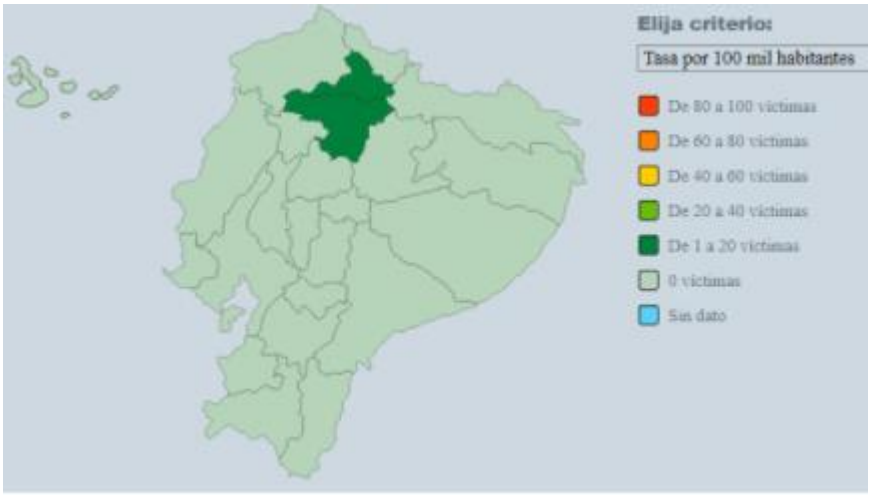


Figura 31: Mapeo de mujeres migrantes venezolanas víctimas de trata sexual
Fuente: Ministerio de Gobierno

Es decir que desde el año 2018, el Ministerio únicamente ha podido identificar 4 casos relacionados al delito. Manteniéndose la tendencia en el D.M. Quito a ser el lugar con mayores registros de trata sexual de migrantes venezolanas, mas, evidentemente hay una importante diferencia entre los dados reportados por el Ministerio de Gobierno frente a lo expuesto por la UNDOC y el informe "*Libres y seguras*".

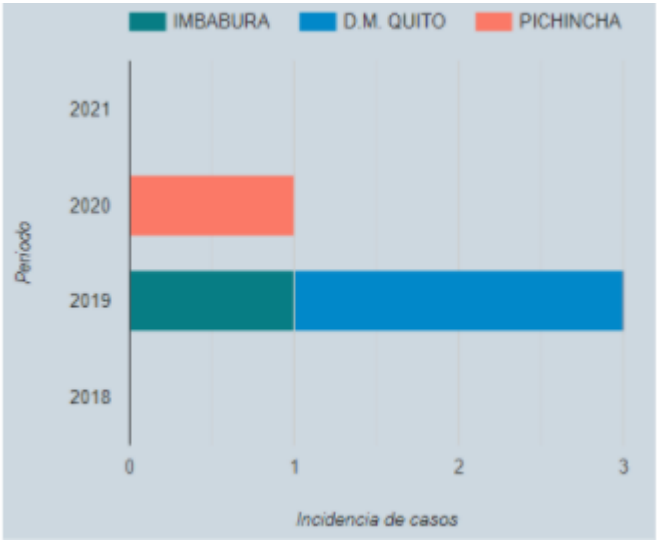


Figura 32: Casos registrados de mujeres migrantes venezolanas víctimas de trata sexual 2018-2021
Fuente: Ministerio de Gobierno

CAPÍTULO 2: RECURSO DE ANÁLISIS

Análisis decisional de políticas públicas con fines explicativos

Se ha decidido utilizar el análisis decisional de políticas públicas con fines explicativos como método, puesto que este se encarga del proceso utilizado para tomar determinadas decisiones. Considera que los cursos de acción son impulsados por factores dependientes de los actores que intervienen en el proceso, sus intereses y el posible alcance que puedan tener frente al problema. Además, este modelo permite concebir cómo se crean las políticas públicas y su progreso, facilitando identificar que los lleva a ser desechadas, fortalecidas o adaptadas debido a las necesidades y cambios del contexto. Además, es útil para comprender las consecuencias de las estructuras en los procesos de toma de decisiones. Desde este punto de vista se puede entender a las organizaciones promotoras de políticas públicas como estructuras donde se ven entrelazados los problemas, actores y las decisiones, que no necesariamente tienen un orden racional ni jerárquico. (Dente & Subirats, 2014, pág. 274)

El éxito del modelo decisional es que al momento de afrontar una problemática. El objetivo es analizar las decisiones de políticas, teniendo en cuenta los elementos más relevantes que permitan explicar los resultados que dichas decisiones tengan al momento de buscar solucionar una problemática. Subirats (2014) menciona que *"El valor heurístico del esquema de análisis radica en que quiere tener en cuenta todos los elementos relevantes para explicar los resultados de las decisiones, recogiendo así el conjunto de los "microfundamentos" de la acción política"* (pág. 275). Se espera poder analizar el proceso decisional, tomando en cuenta las unidades de observación mínimas.

Mediante este análisis se espera comprender la relación entre fenómeno y contexto, permitiendo esto precisar los motivos que impulsaron la decisión de políticas públicas. El estudio espera explicar:

> *(…) 1. A través de qué cadena causal se han producido los resultados (la decisión o la no decisión; 2. y/o qué características específicas del proceso que aparecen como cruciales para determinar los resultados y/o que pueden ser particularmente interesantes para el desarrollo de la teoría del policy making.* (Dente & Subirats, 2014, pág. 275)

Su problema es la existencia de la posibilidad de plantear proposiciones muy generalizables que pueden llevar a conclusiones erróneas y parcializadas. Frente a esto Robert K. Yin, establece que "*Como estrategia de investigación las características distintivas del case study consisten en tratar de examinar (a) un fenómeno contemporáneo en su contexto real (…)".* (Dente & Subirats, 2014)

En resumen, se espera definir las causas de los resultados decisionales de una política pública. Además, para evitar que se convierta en una narrativa debe tener bases teóricas tanto al momento del estudio como de la muestra de resultados. Haciendo referencia a su mayor debilidad se debe dejar en claro que para afrontarla requiere, en la práctica, que la reflexión sobre un caso se dé comparando otros casos para poder identificar y respaldar la hipótesis planteada.

Protocolo de investigación

Los pasos del protocolo para llevar a cabo el análisis decisional están dictaminados por cuatro etapas generales, las cuales son desarrolladas en forma secuencial e interconectada.

Estas etapas son:

a) Construcción cronológica del proceso decisional

Para la realización del PACTA ha sido necesario el desarrollo de diferentes instrumentos a nivel mundial que estipulen las maneras de reconocimiento y solución frente al problema de la trata de personas.

Terminando el siglo XIX se utilizaba el concepto *"trata de blancas"*[1] para hacer referencia a la comercialización de mujeres europeas con destino a países orientales y árabes. Mujeres en estado de vulnerabilidad a causa de las guerras eran extraídas de sus comunidades y comerciadas para distintos fines de explotación. En el caso de América, el proceso colonizador implicó la apropiación de las mujeres indígenas (Dente & Subirats, 2014, pág. 278).

[1] El término implica que la visión de comercio como delito estaba enfocado en mujeres europeas y está asociada a la larga tradición de esclavitud legal de africanos, que no eran considerados como delitos y fue una práctica legal hasta casi mediados del siglo XIX en buena parte de los países europeos.

En varios países a nivel mundial se sancionó la esclavitud y la denominada trata de blancas gracias al primer instrumento internacional: el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas realizado por Naciones Unidas en 1904. Este acuerdo fue de los pioneros en tratar el tema de la trata y la esclavitud, fue sucedido por la Convención sobre la Esclavitud de 1926. Para 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, se estipula que *"(...) nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas"* (Asamblea General, 1948).

En 1949 se ratifica el Convenio para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, este tiene un enfoque exclusivo del delito de trata con fines de explotación sexual, debido a que, en ese entonces, era la modalidad con mayor incidencia. En este convenio se pretende proteger a las víctimas del delito, pero también sancionar a los victimarios.

A pesar de estos antecedentes, es recién en el año 2000 que se produce la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional donde se promueve el Protocolo de Palermo con la finalidad de prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. Es de esta forma 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"* (Ministerio de Gobierno, 2019).

Tras la suscripción de las diferentes herramientas regulatorias internacionales, Ecuador se vio comprometido a hacerse cargo de la problemática con la finalidad de erradicarla de forma paulatina y acertada, con medidas de políticas públicas que se han ido adecuando a las necesidades y requerimientos de la población afectada.

En el 2004, bajo el mandato de Lucio Gutiérrez, el decreto ejecutivo 1181 declara como política prioritaria la lucha contra el delito de trata de personas. Además, conformó una comisión para construir el primer Plan Nacional para Combatir la Trata, el cual entraría en vigencia en 2006, bajo la coordinación del Ministerio de Gobierno. En 2005, el, en ese entonces, Congreso Nacional, tipificó el delito de trata en el Código Penal.

> *Constituye delito de trata de personas, aunque medie el consentimiento de la víctima, el promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida,*

> *recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro*. (COIP, 2005).

Nueve años más tarde, el COIP en el artículo 91 dictó siete modalidades de trata en forma explícita y una más de forma general, abarcando así a todas las formas de explotación.

En el 2013 se forman mesas operativas por ejes, estas fueron conformadas por diferentes entidades públicas con la finalidad de enriquecer la coordinación interinstitucional alcanzando de esta manera una mayor eficacia en la prevención, protección de víctimas y judicialización de casos.

En el 2017 sale la Ley de Movilidad Humana (2017), en el que residen las distintas responsabilidades del Estado frente a la trata de personas, desde la prevención hasta la reinserción de las víctimas. En la sección II, artículo 120 estipula:

> *El Estado ecuatoriano a través de la autoridad rectora de seguridad ciudadana y el orden público desarrollará los planes nacionales contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y otros programas y proyectos para su prevención. La autoridad de movilidad humana y la autoridad rectora de seguridad ciudadana y el orden público coordinarán con las instituciones correspondientes, en todos los niveles de gobierno, mecanismos de prevención, políticas y estrategias en el ámbito educativo, laboral, socio-económico, cultural, de seguridad ciudadana y comunicacional, con el fin de anticipar, disminuir e impedir el fenómeno de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y proteger a las víctimas.* (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017)

La Ley declara como rector en el tema de trata de personas: Ministerio de Gobierno. Además, en el capítulo VI Trata de personas y Tráfico ilícito de Migrantes en la sección 1 artículo 118 designa al Ministerio de Gobierno la creación de un sistema de registro para la identificación a víctimas de trata, contando con el apoyo de entidades privadas, públicas y de cooperación internacional.

Por último, Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) incluye a la trata como un tipo de violencia de género

b) *Violencia sexual.- Toda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza e intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares y de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual (ITS), así como la prostitución forzada, la trata con fines de explotación sexual, el abuso o acoso sexual, la esterilización forzada y otras prácticas análogas. También es violencia sexual la implicación de niñas y adolescentes en actividades sexuales con un adulto o con cualquier otra persona que se encuentre en situación de ventaja frente a ellas, sea por su edad, por razones de su mayor desarrollo físico o mental, por la relación de parentesco, afectiva o de confianza que lo une a la niña o adolescente, por su ubicación de autoridad o poder; el embarazo temprano en niñas y adolescentes, el matrimonio en edad temprana, la mutilación genital femenina y la utilización de la imagen de las niñas y adolescentes en pornografía.* (Asamblea Nacional del Ecuador , 2018)

En el actual contexto legal, mediante la constitución del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, se ha buscado fortalecer la coordinación del Estado para articular la implementación, seguimiento y evaluación de la política pública para combatir la trata.

b) Análisis de actores que se vieron involucrados en el "proceso decisional"

El Ministerio de Gobierno, rector de la política pública en Ecuador, formuló el Plan de Acción contra la Trata de personas en Ecuador 2019-2030 (PACTA) siguiendo los lineamientos establecidos en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, además de las directrices formuladas por la Secretaría Nacional de Planificación. Se dio una amplia revisión de la normativa nacional e internacional acerca de la trata de personas, se especialmente el Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (2000) y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Se consultaron diferentes planes gubernamentales para contrastar experiencias de la región que puedan ser similares. Finalmente, se tomaron en cuenta las

recomendaciones brindadas por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención de Derechos del Niño, Trabajadores Migratorios y el Tier.

Los datos estadísticos con respecto a los años 2014-2016 sobre el delito de trata fueron proporcionados por el Ministerio de Gobierno con la Policía Nacional. Además, la FGE junto con el Ministerio de Gobierno por medio de la base de datos unificada brindó la información de los años correspondientes a 2017 y 2018. Estos datos constan en el REGISTRATT.

Se levantaron también datos cualitativos con la ayuda de talleres desarrollados en nueve ciudades del país, las cuales fueron seleccionadas bajo criterios de institucionalidad y número de casos del delito en cuestión. Las ciudades seleccionadas fueron: Cotacachi, Guayaquil, Loja, Quito, Cuenca, Santo Domingo, Babahoyo, Machala y Portoviejo. Se contó con la participación de distintos delegados de las instituciones del Comité Interinstitucional, así como de otras instituciones del Estado y varios representantes de la sociedad civil. Los participantes cumplieron con la función de identificar problemas y exponer recomendaciones varias para el diseño del PACTA.

En la ciudad de Quito se utilizó la metodología "Café Mundo", la cual es "*o es un proceso de conversación humana, cálida y significativa que permite a un grupo de personas dialogar sobre preguntas poderosas, para generar ideas, acuerdos y caminos de acción creativos e innovadores, en un ambiente acogedor y amigable*" (Departamento de Participación Social y Gestión Integral del Usuario, 2017). Lo que se buscó en este taller de trabajo fue que tanto los actores institucionales como la sociedad civil tuvieran conocimiento acerca del diagnóstico y el marco estratégico del PACTA, y puedan brindar aportes pertinentes.

Quienes intervinieron:

1. Delegados del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, y Protección a sus Víctimas
2. Académicos
3. Comisión para la elaboración del Plan
4. Ministerio de Gobierno

5. Mesas operativas por ejes
6. Sobrevivientes de trata de personas y familias

c) Análisis de la cadena causal y de las interacciones que llevaron a los resultados.

Para el análisis de la cadena causal se requieren informes para interpretar el proceso decisional. Sin embargo, el Plan de Acción no cuenta con dichos informes. En su lugar, se establecerá la cadena causal con base en la entrevista realizada al señor Tomás Guayasamín, director de la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno. Subirats (2014) sugiere ordenar la información recolectada en un cuadro sinóptico, de esta manera, se pueden apreciar los datos y el desarrollo de los mismos en las distintas fases del Plan de Acción.

	FASE 1	FASE 2	FASE 3
Definición del problema	Revisión de la normativa nacional e internacional. Evaluar el primer plan de trata y tráfico, el cual, tuvo origen en 2006, ver lo que se hizo, analizar las limitaciones del plan. Análisis de datos del delito de trata en Ecuador.	Presentar los resultados del diagnóstico correspondiente al presente plan y complementar con información de primera mano.	Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación continuo del PACTA
Lista de actores	Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional.	Actores institucionales y de la sociedad civil de las provincias de Imbabura, Los Ríos, Manabí, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Loja, El Oro, Azuay, Sucumbíos, Carchi, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo y Esmeraldas. Funcionarios de las instituciones relacionadas con la trata de personas; a expertos y líderes comunitarios, así como las personas integrantes de la Red Anti Trata de Quito y a familiares de las víctimas.	Entidades gubernamentales y de justicia

		Unidad contra el Delito de Trata de personas y Tráfico de Migrantes (Ucdtptm-PN), la Fiscalía Especializada en Delincuencia. Equipo técnico formulador del PACTA, el Comité Interinstitucional, con los equipos de las casas de acogida especializadas en trata de personas y con las personas sobrevivientes de trata.	
Estructura de la network de los actores	Ministerio de Gobierno	Actores estatales, sociedad civil, sobrevivientes de trata.	Actores estatales
Modalidades de interacción	Recolección de datos del delito de trata en Ecuador	Talleres de trabajo Entrevistas Actividades lúdicas.	Coordinación interinstitucional

En el marco legal actual se ha reforzado la coordinación estatal permitiendo articular la implementación, monitoreo y evaluación de la política pública contra los delitos de trata y tráfico, a través de la construcción del *Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas.* Esta herramienta reúne a diferentes carteras de gobierno, siendo el Ministerio de Gobierno la cabeza de estas. Se contó con el apoyo de entidades de la función judicial y de transparencia y control social, además de entidades varias del estado, organismos intergubernamentales y sociedad civil. (Ministerio de Gobierno, 2019)

d) Redacción de informe final

Al aplicar el estudio de análisis decisional con fines explicativos, el objetivo fue el de reconocer los causales de las consecuencias que ha identificado el Tier. Esto motivado por el hecho de que existe una importante correlación entre el fenómeno y el contexto en el que se desarrolla para que fuese posible tomar una decisión de política pública.

En el país, para poder llegar a desarrollar el PACTA se requirió diversos instrumentos que le sirvieron de antesala, puesto que estos proponían el reconocimiento,

sanción y solución de la problemática a nivel mundial. Habiendo aceptado el compromiso de hacerse cargo del problema de trata sexual dentro de su territorio, Ecuador se planteó afrontarlo con la instauración de políticas públicas que respondieran a la erradicación de este delito; y, además, instaurar medidas de prevención y reparación.

Cabe recalcar que, desde la creación del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, se planteó la necesidad de articular y fortalecer la coordinación Estatal en materia de políticas públicas que confrontan la trata de personas en situación de migración.

Con la creación del Plan de Acción contra la Trata de personas en Ecuador 2019-2030 (PACTA), se propuso dar una revisión formal de la normativa a nivel nacional e internacional, así como se tomó en consideración recomendaciones de entidades gubernamentales y no gubernamentales cuya participación fueron de utilidad para centrar los enfoques y objetivos centrales con los que se diseñaría el PACTA.

Al darse procesos donde intervinieron todo tipo de actores, tanto a nivel de representatividad como de la academia se esperó tomar en consideración todas aquellas minucias que hacen a la problemática tan compleja.

> *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.* (Ministerio de Gobierno, 2019)

Con la finalidad de articular, monitorear y evaluar a la política pública como su efectividad es que se crea el denominado Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrante y Protección a sus Víctimas. Sin embargo, tanto por el génesis venezolano como por la pandemia, hechos ocurridos en los últimos cuatro años, se ha visto como necesario una reevaluación de las características y condiciones propuestas por el PACTA para manejar los casos de trata de personas, aún más en los casos de trata sexual. Además, con la finalidad de cumplir con

el correcto desarrollo de lo planteado dentro del PACTA, es que intervienen varias entidades a nivel nacional.

CAPÍTULO 3: EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La evaluación de la política pública tendrá acento en el análisis de los efectos reales producidos por la misma. Como señala Subirats (1989), actualmente se suele considerar a la evaluación como el método de investigación ordenado acerca de la disposición de una política determinada, sobre su implementación y cuán efectiva resulta. En abstracto resulta difícil, dentro de la administración pública, saber cuál es la política o la solución que sea más adecuada. Esto estará sujeto a la perspectiva o la lógica bajo la cual se proceda. Las perspectivas propuestas por el autor son de tipo gerencial, político y jurídico o legal.

Siguiendo la perspectiva gerencial, sería necesario cuestionarse acerca de la implementación de la política pública; el nivel de coherencia que posea la organización del personal involucrado, claridad en los niveles de responsabilidad, el grado de reacción que la implementación de la política crea en la organización interna, o el ajuste de los recursos destinados de acuerdo a los objetivos establecidos. (Subirats, 1989) De tal manera, podríamos deducir que la eficacia de la implementación de algunas políticas se verá sujeta a qué tan abarcadora sea.

El punto clave de la perspectiva política es la capacidad de control que se tenga con respecto al desarrollo y balance final de la política pública. El éxito de la política dependerá de criterios como el nivel de respuesta desde la administración y la capacidad de control con respecto al desarrollo y balance final de la política pública. Desde la perspectiva de tipo legal la evaluación se basa en aspectos como el acceso igualitario a la política pública, actuar bajo el principio de la legalidad o el respeto a los derechos de las personas afectadas o conexas a la política. (Subirats, 1989)

Rescatando varios de los criterios señalados anteriormente, se evaluará el Plan de Acción para determinar qué tan adecuada y eficiente resulta para combatir el delito de trata en Ecuador. Para esto, se realizaron entrevistas semiestructuradas con preguntas relacionadas a la trata de personas en Ecuador, tanto histórica como actualmente, y las medidas por parte del Estado ecuatoriano para combatir dicho delito. Se entrevistó virtualmente a Tomás Guayasamín, director de la Dirección de Prevención de Trata de

Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno, y Cisne Ojeda, abogada experta en derechos humanos.

Ministerio de Gobierno y FGE

Este apartado es muy basto debido a la cantidad de instituciones que intervienen en la ejecución del Plan de Acción. Cisne Ojeda, comenta:

> *Al ser un plan que resulta tan complejo, obviamente necesitas la participación de todas las instituciones públicas, y en alguna medida, las instituciones públicas si participan como tal, por ponerte un ejemplo: se descubre un tema de trata, lo que hacen es rescatar a las víctimas como tal, entonces, ahí participa el Ministerio de Salud brindando la atención médica, participa la Secretaria de Derechos Humanos, el MIES porque el MIES da la transferencia de recursos para las casas de acogida, obviamente el Ministerio de Gobierno por el tema fiscalía, policía, es decir, se arma toda una red donde efectivamente todas las instituciones participan para poder dar el soporte necesario primero a las víctimas, pero también poder investigar el delito como tal e indagar efectivamente más allá.* (Ojeda C. , 2021)

El Ministerio de Gobierno es el rector de la política pública, además, preside el CI, el cual, recoge, junto a la institución de Derechos Humanos, a las funciones ejecutiva y judicial. Adicionalmente, el Comité puede solicitar la intervención de otras entidades del Estado dependiendo del caso. (Ministerio de Gobierno, 2019)

Este trabajo interinstitucional esta transversalizado, por lo cual, exige una mayor colaboración por parte de las instituciones involucradas. La FGE es la principal responsable de la investigación, los casos de trata de personas son investigados y atendidos en las FEDOTI, las cuales, priorizan el carácter transnacional del delito en cuestión. A pesar de esto, Tomas Guayasamín indicó que

> *(…) el problema del Ecuador en trata es que tenemos una trata doméstica ¿Qué quiere decir esto? Se da dentro de Ecuador principalmente, y las víctimas son ecuatorianas. Cerca del 97% de los casos que tenemos registrados y que conocemos la nacionalidad, el 97% son ecuatorianos y el 3% migrantes.* (Guayasamín, 2021)

En la página oficial del Ministerio de Gobierno se encuentra un mapa interactivo de trata y tráfico en Ecuador, el cual funciona bajo distintos filtros y criterios. Este indica 11 casos registrados de víctimas venezolanas a nivel nacional, 5 de estos en Quito, entre

los años 2019-2020. Dentro de los filtros se puede seleccionar un periodo de tiempo, este se encuentra desde el 2017 al 2022, sin embargo, en el mapa no aparece datos antes del 2019. Contrarrestando esta información, en el Informe Situacional Ecuador (2021) , emitida por las Naciones Unidas, entre el año 2017 y junio del 2019, hubo 304 víctimas de trata, de las cuales, 43 fueron venezolanas.

En el mismo informe indica que en el año 2018 se dio la noticia en la que señalaban redes delictivas dedicadas a la trata de personas. Con respecto a esto Tomas Guayasamín comenta

> *Los victimarios en Ecuador, principalmente, pertenecen al mismo entorno familiar o social de la víctima… podrían eventualmente tener una participación de 2,3,4 personas y convertirse eventualmente en una organización de crimen organizado, pero la generalidad es la otra, delincuencia común* (Guayasamín, 2021).

En el mapa interactivo del Ministerio de Gobierno se puede observar un aproximado de 300 victimarios registrados, 49 en Quito, entre los años 2017 y 2022. En el mapa no se puede saber si eran miembros de un grupo o red delictiva. Además, en el manual de usuario disponible en la página web, señala que se puede visualizar el resto de información ingresando con un correo electrónico y una contraseña. Se realizó el debido proceso para tener acceso, pero no recibimos respuesta.

En la misma página web se encuentra el SISEGETT, el cual, tampoco se puede tener acceso sin el correo electrónico y la contraseña. Lo cual, contradice su fin de ser *"una herramienta que genere confianza y transparencia"* (Ministerio de Gobierno, 2019). Vale destacar que el proceso de seguimiento es un elemento importante dentro de la política pública, en el cual, se podría visibilizar que objetivos se han cumplido y cuáles no.

Casas de acogida y presupuesto

Como se indicó anteriormente, el Ministerio de Gobierno trabaja en conjunto con la FGD, la cual, dirige el SPAVT. En el PACTA (2019) se remarca el papel primordial de este sistema para brindar medidas de protección y asistencia integral, o sea, cubre los temas legales, económicos, laboral, educativos, seguridad y asistencia psicológica, a las víctimas de trata que denuncien ante la justicia. Este último punto es fundamental, ya que,

si la victima de trata decide no iniciar un proceso judicial, no podrá ingresar al sistema de protección.

La FGD cuenta con su propia casa de acogida, la cual, fue creada en el año 2019. Los medios de comunicación hicieron pública la noticia *"Fiscalía inaugura su primera casa de acogida para mujeres víctimas de trata denominada 'Casa Arupo'"* (Primicias , 2019). Esta acogería a mujeres entre 12 y 17 años. Actualmente, no se puede obtener información de esta casa de acogida debido a temas de confidencialidad. Lo que sí se sabe es que la víctima debe formar parte del SPAVT.

El MIES es la institución encargada de brindar protección y atención general a las víctimas de trata por medio de dos casas de acogida; Alas de colibrí en Quito y Casa Linda en Machala. Estas casas son especializadas para niñas y adolescentes, por lo cual, no son aptas para atender a víctimas adultas o varones. Frente a esto, el Pacta indica

> *(…) las casas de acogida son limitadas en número, modalidades y orientación para la atención a víctimas fuera de aquellas que son mujeres adolescentes; ante lo cual se debe trabajar en el incremento de la cobertura de casas de acogida a nivel nacional, la diversificación de modalidades en función de los perfiles de las víctimas y en el desarrollo de protocolos de atención diferenciados en casas de acogida.* (Ministerio de Gobierno, 2019)

En el año 2020 se aprueba el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención y Protección Integral a Victimas de Trata de Personas mediante un acuerdo interinstitucional, creado por el CI. En este, se le otorga la responsabilidad de ingresar a las casas de acogida a víctimas de la trata de personas adultas a la SDH. En el Protocolo no consta en cuál casa de acogida serán recibidos, pero si se detalla que se necesita de un consentimiento previo. También hay que destacar que de aceptar ingresar al SPAVT, la FGE será la encargada de la coordinación interinstitucional.

Un Abogado de la fundación Alas de colibrí comenta

> *(…) la gente que trabaja en el SPAVT la conozco, son profesionales, tienen buena voluntad, pero eso no es suficiente, si no tienes el presupuesto difícilmente puedes hacer algo, es un tema de política pública que viene desde arriba, de decisiones como que se destinan millones a la Defensoría Pública, que es para defender a victimarios y*

> *procesados y al sistema de protección les dan 400 mil dólares al año o menos.* (OIM, 2017)

El representante de esta casa de acogida también señaló que gran parte de las víctimas no ingresan al SPAVT, pero no señaló motivos.

Hay otras casas de acogida que no son mencionadas en el PACTA, las cuales se financian por medio de convenios, la SDH o el MIES. Las cuales, según varios medios de comunicación tienen problemas de recursos. *"Durante cinco meses el Gobierno Nacional no ha hecho llegar a través del MIES la asignación presupuestaria"* (La hora, 2020). Algunas casas de acogida han tenido que cerrar sus puertas por falta de recursos, otras han tenido que disminuir la cantidad de víctimas que pueden albergar.

Víctimas de trata extranjeras

El PACTA no señala un proceso diferenciado para mujeres migrantes víctimas de trata. Tomás Guayasamín comenta

> *(…) nosotros no tenemos diferenciado el acceso de servicios por nacionalidades, no es que vamos a estar "no, si es que eres venezolana/colombiana no" no, eso no va a pasar. Nosotros en nuestras fases de atención pensamos desde la identificación, cuáles son los servicios que tienen acceso todas las personas, porque por constitución deben ser considerados iguales.* (Guayasamín, 2021)

En el *Diagnostico Situacional sobre la trata de Personas en Pichincha* (2017), se explica como la atención a víctimas extranjeras se ve afectada por carecer de estatus migratorio regulado, ante esto se les provee de visas humanitarias, pero este requerimiento no es siempre aprobado por parte del MREMH. Adicionalmente, las victimas extranjeras dentro del sistema no son susceptibles a ser deportadas mientras colaboren en el proceso penal.

Lo expuesto anteriormente debe analizarse en distintos enfoques. En primer lugar, se vuelve a dar cuenta de cómo el sistema pone la investigación del delito, el proceso judicial en sí, por sobre la víctima. Esto resulta contraproducente, pues la víctima no solo requiere atención en el ámbito legal, sino también en el social, psicológico y de seguridad, ya sea ecuatoriana o migrante. La protección, asistencia integral y restauración de los

derechos debe ser garantizada y no condicionada por parte del Estado ecuatoriano. Cisne Ojeda comenta

> *(...) se vuelve un proceso revictimizante para la persona, porque aparte que no logras cerrar el proceso penal como tal, la investigación, no puedes darle la protección que requiere hasta que pueda estar en un lugar seguro, hasta que pueda regresar ya sea a su país, su comunidad, a sus familias, u otros medios donde la persona está segura. Entonces, si las casas de acogida no funcionan, estas revictimizando a la persona porque no le estas proporcionando la seguridad que merecen por parte del Estado.* (Ojeda L. , 2010)

Una solución óptima a implementar en Ecuador el periodo de reflexión. Este es explicado en el módulo Enfoque de la Trata de Personas Basado en los Derechos Humanos, por parte de la ONU, como el periodo en el cual la victima de trata puede tomar la decisión de cooperar testificando en el proceso judicial o no.

> *Una parte deberá proporcionar en su legislación interna un período de recuperación y reflexión de al menos 30 días, cuando haya motivos razonables para creer que la persona interesada es una víctima. Dicho período será el suficiente para que la persona en cuestión se recupere y escape de la influencia de los tratantes y / o tome una decisión informada sobre la cooperación con las autoridades competentes. Durante este período, no será posible hacer cumplir ninguna orden de expulsión contra la persona. Esta disposición se entiende sin perjuicio de las actividades realizadas por las autoridades competentes en todas las fases de los procedimientos nacionales pertinentes, y en particular cuando se investigan y enjuician los delitos en cuestión. Durante este período, las Partes autorizarán a las personas interesadas a permanecer en su territorio.* (European Union: Council of the European Union, 2004)

En este periodo de reflexión se deberá proveer a la víctima asistencia legal, médica y psicológica, seguridad y protección, vivienda adecuada, servicios sociales y un estatus legal contra la deportación mientras dure el periodo.

La principal desventaja que se podría experimentar en el periodo de reflexión es el retraso o posible negación al proceso judicial para combatir a las redes o grupos delictivos dedicados a la trata. Sin embargo, bajo el enfoque de derechos humanos se pretende priorizar a la víctima en todo momento, brindándole tiempo para la recuperación y reflexión.

Policía Nacional

En el informe temático de la DPE (2010) los testimonios de víctimas de explotación sexual indican conductas ilícitas por parte de funcionarios estatales. En más de un caso los prostíbulos son alertados de operativos migratorios, de tal manera que las mujeres extranjeras son reemplazadas o escondidas. Esta información se respalda en una entrevista a una de las fiscalías especializadas, en la cual, se indicó sospechar de una posible filtración por parte de miembros de la Policía Nacional. En el informe se indica retribuciones de contacto sexual a los oficiales de Policía.

En testimonios de otros casos se asevera que el conductor del medio de traslado desde el exterior a Ecuador, era un funcionario de la Policía de Migración. De igual manera, hay testimonios que revelan un traslado desde Ecuador al exterior, en compañía de los tratantes, a los cuales, no se les pide ningún tipo de documento, o, en su defecto, hay una falsificación de documentos de identificación, para lo cual, debió requerirse la colaboración de un miembro del Registro Civil. De igual manera se involucra al Ministerio de Salud con carnets de exámenes profilácticos adulterados. (Direcciones Nacionales de Promoción y protección, 2010)

Enfoque de género y migratorio: desarrollo limitado

Evidentemente, el género que se encuentra más afectado por el delito de la trata de personas es el femenino. Esto dado por la construcción social que instaura a la desigualdad entre hombre y mujeres, propiciando que estas últimas tengan que pasar por vivencias de vulneración de sus derechos. Frente a esto el PACTA, pese a sus esfuerzos por desarrollarse en miras de un enfoque de género, no ha conseguido ir más allá del marco de la conceptualización. Recordando que, como se ha demostrados en el presente trabajo, la trata de personas es un delito complejo puesto que en este influyen factores sociales, políticos, culturales y económicos se hace evidente que el PACTA trata la problemática superficialmente; y el Estado ignora que las mujeres que se ven envueltas en este delito requieren una atención holística al problema, donde el principal objetivo sea la restauración de sus derechos.

En cuanto a las mujeres migrantes venezolanas, estos factores se ven acentuados, puesto que su migración se da con la finalidad de conseguir una mejor calidad de vida. Causando que, por las condiciones culturales, del país de origen como de acogida, la

división sexual produce mercados laborales segmentados por el género. Estos roles laborales sumados a la hipersexualización que se les da a los cuerpos de las mujeres venezolanas han dado como resultado la descualificación de las migrantes y el refuerzo de trabajos y ocupaciones donde se produce explotación sexual, haciéndolas aún más propensas a ser víctimas de trata sexual.

Por el refuerzo constante que se les da a las mujeres de hacerse cargo de las responsabilidades de cuidados familiares, hecho que incrementa en su condición de movilidad humana, las mujeres tienen que renunciar en muchos casos a sus experiencias y formaciones laborales, y mantener una participación económicamente desproporcionad dentro de sus hogares. Esto las hace propensas a vivir condiciones dicotómicas de remuneración y no remuneración. Para poder hacerse cargo de sus responsabilidades, las mujeres venezolanas aceptan trabajos en los cuales la vulneración de sus derechos es constante, en especial la violencia sexual.

Ante estas realidades el PACTA no toma en consideración la necesidad de implementar acciones en campo donde se respondan a estas condiciones a las cuales se ven enfrentadas las mujeres migrantes. Si bien el Estado busca brindar apoyo a las víctimas, su trabajo planteado dentro de la política pública es demasiado generalizado y poco asertivo ante las condiciones culturales de subyugación que se les imponen a las mujeres.

Si bien es cierto *"(...) hay un interés creciente en examinar las iniciativas de integración socioeconómica para que incluyan a las mujeres migrantes desde sus condiciones y necesidades específicas con el fin de que puedan disfrutar de las oportunidades de acceso a medios de vida en igualdad de condiciones que los hombres"* (PNUD, 2020). Sin embargo, estos esfuerzos se han visto claramente frenados a razón de la pandemia mundial, las leyes migratorias poco favorecedoras y la disminución de recursos asignados con esta finalidad.

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras el análisis anteriormente presentado, se pudo comprender que dentro de Ecuador si bien existe el PACTA, como política pública que busca orientar las acciones del CI para afrontar la problemática, este no posee una perspectiva holística del tema, además, de que existen otras políticas y normativas que complejizan aún más el desempeño del mismo dada su dispersión. Por lo cual se puede concluir los siguientes puntos:

1. Las condiciones de pobreza y extrema pobreza a las que las personas dentro y fuera del territorio ecuatoriano se han tenido que enfrentar, sobre todo en los últimos años, son un detonante e impulsador para el crimen organizado, en especial para aquellos donde la vulneración de derechos son la orden del día.
2. El delito de trata de personas, debido a su carácter de movilidad humana, transnacional y que muchas veces se da por medio del engaño o extorción, resulta difícil de rastrear.
3. Las diferencias entre las cifras reconocidas por el CI y aquellas evidenciadas en estudios presentados por la UNODC son abismales, siendo evidente que aquellas víctimas no reconocidas por el Estado se mantienen en condiciones de extrema vulneración de sus derechos. En este sentido, se puede determinar, que no sólo el sistema de identificación de víctimas es precario, sino que, también, existe un pobre desarrollo de la perspectiva de identificación criminológica ligado con problemas al momento de proteger a las víctimas. Esto da como resultado que las mismas no tengan real voluntad al momento de iniciar y/o mantener su apoyo a la investigación judicial.
4. Desde el mecanismo de identificación hasta el de protección de víctimas requieren ser reevaluados, pues se necesita hacer mayor énfasis en el bienestar de las víctimas (independientemente de su proveniencia) teniendo en consideración el contexto social, político y económico desde el que parten y el del país de acogida. Sólo comprendiendo estos factores se dará un adecuado proceso de apoyo y custodia, así como se evitarán elementos y acciones estresores que dificulten un adecuado desarrollo del sistema de lucha contra la trata de personas.
5. Sin lugar a duda, el poder brindar ayuda y protección a las víctimas de trata requiere una adecuada asignación de recursos y espacios que les permitan sentir

seguridad y estabilidad. En el caso de la ciudad de Quito, esto no se ha evidenciado ya que los centros de acogida no sólo son escasos, sino que además no cuentan con todas las facilidades requeridas. Dejando como resultado que las pocas personas que han podido ingresar al SPAVT no reciben una atención adecuada. Frente a esto la respuesta del gobierno y las entidades involucradas estatales involucradas han tenido una mínima respuesta.

6. Los estereotipos a los cuáles se ven enfrentadas las mujeres migrantes venezolanas juegan un importante papel tanto al momento de ser víctimas de trata como cuando se dan procesos de revictimización. En el primer caso puesto que su agravada sexualización las hace los más codiciados objetivos por redes de trata sexual. En el segundo caso ya que, desde el momento en el que realizan las denuncias y durante todo el proceso se les pone en tela de constante duda su condición de víctimas.
7. Se ignora que en un gran porcentaje las víctimas migrantes tienen aún mayor incidencia en la vulneración de sus derechos y menor acceso a servicios básicos, volviéndolas mayormente frágiles ante la explotación y trata sexual. Además, se le suma que las políticas migratorias restrictivas que se aplicaron, han sido causantes de mayores ingresos en situación irregular, invisibilizando aún más a las víctimas. También, a pesar de que se conoce que niñas y mujeres son el principal objetivo de las redes de trata sexual, no existe información oficial en el contexto migratorio venezolano. Así, sin un proceso específico y diferenciado para las migrantes, en su reconocimiento y protección, se corre el riesgo de generalizar las condiciones a las que se encuentran sometidas las víctimas, haciéndolas sentir una gran inseguridad e insatisfacción. Sumado a que en muchos casos ellas tienen a su cargo personas dependientes ya sea dentro del país o en su país de origen, lo que agudiza el desdén por denunciar.
8. Tal como afirmó la Comisión Nacional Consultiva de los Derechos del Hombre de Francia, indistintamente de su procedencia aquellas personas víctimas de trata se consideran a sí mismas como delincuentes y temen que el Estado les trate de esta forma. Un punto importante a considerar es que un gran porcentaje de la población venezolana ha ingresado al país de manera ilegal, lo que ha traído

consigo dos principales condiciones que requieren tenerse muy presentes al momento de afrontar a la problemática de trata.

- Los procesos de sociabilización acerca de la prevención, identificación, atención, protección y restitución de los derechos de las víctimas de por sí son complejos y poco desarrollados, por lo que al ser migrantes su acceso a lo mencionado es prácticamente imposible, generando en las víctimas más dudas y reservas al momento de decidirse a denunciar.
- Al ser la Policía Nacional la primera instancia a la que se acude a hacer la denuncia, las víctimas se encuentran disuadidas pues esta entidad les genera desconfianza, y es que la entidad en varios casos ha demostrado ser inoperante, ineficiente e incluso cómplice.

9. Las instituciones Estatales que intervienen en el enfrentamiento contra la trata de personas, así como el proceso de identificación, apoyo y reparación, requieren ser reevaluados. Tanto los sistemas de denuncias y registro, no han sido eficientes pues la realidad a la que se enfrenta el país es que la vulneración de los derechos en términos de trata sexual continúa dándose sin ningún tipo de registro que se acerque a la realidad del delito, considerando además que no existen registros unificados entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. Si bien el PACTA determina acciones de derivación de los casos en medida de las necesidades de las víctimas no se evidencia una adecuada asistencia a las mismas a través del proceso. Sumándose a esto que en muchos casos la derivación para su protección se hace a centros de la sociedad civil cuyo desarrollo y permanencia se han visto disminuidos ya que no poseen los fondos necesarios para su subsistencia.
10. Quizá el mayor de los impedimentos identificados, es el hecho de que, el marco normativo exige contar con el testimonio de las víctimas para continuar con el proceso de persecución del delito. Evidentemente se ignora que las condiciones a las cuales se someten las víctimas al momento de realizar sus denuncias están llenas de dudas y miedo, y con pocas seguridades de resolución y protección.

Limitaciones:

La principal limitación a la que nos enfrentamos al momento de realizar el presente trabajo fue la escasa información existente, puesto que para poder reconocer el número de casos y de gente involucrada en el delito de trata se requirió acceder a fuentes diferentes a las proporcionadas por el Ministerio de Gobierno.

Otra importante dificultad fue la de contactar a miembros que hayan participado en la creación del PACTA, así como de personas que tengan experticia en el campo y que hayan trabajado en el desarrollo e implementación del mismo; hecho que como ya hemos mencionado resultaba de importancia para definir el contexto a partir del cual se da la creación de la política pública. Además, se desconocen si las instituciones han tomado medidas acordes a las realidades de las víctimas, para que estas reconozcan de manera orgánica el proceso para llevar a cabo sus denuncias.

Finalmente, como complicación se nos presentó la imposibilidad de acceder a la información sobre cuanto invierte el Estado para llevar a cabo los procesos de identificación, protección y reparación de las víctimas, ni de si los entes que intervienen en la lucha contra la trata han recibido capacitación para hacerse cargo de casos de este delito. Dicha información sólo pudo ser percibida por lo que se asevera en medios digitales y en informes creados organizaciones no gubernamentales e internacionales.

Recomendaciones:

- Que el Estado dedique recursos suficientes para poder hacer una aplicación adecuada del PACTA, permitiendo así se pueda realizar la adecuada aplicación y evaluación de sus resultados.
- Crear programas de capacitación y sensibilización acerca del PACTA.
- Investigar a profundidad sobre las causas del delito de trata de personas y los agravantes que se han dado en los últimos años a causa de la masiva migración de venezolanos y el Covid-19.
- Brindar una formación adecuada a todas las personas que están involucradas en el proceso de identificación, protección y restablecimiento de los derechos de las víctimas.
- Implementar el periodo de reflexión para las víctimas de trata extranjeras.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (2019). *Aspectos claves del Monitoreo de protección. Situación Venezuela .* Obtenido de https://www.acnur.org/op/op_prot/5d321d124/situacion-venezuela-aspectos-claves-del-monitoreo-de-proteccion-enero-junio.html

Asamblea General. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas.

Asamblea Nacional del Ecuador . (2018). Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Ley Orgánica de Movilidad Humana. Suplemento del Registro Oficial 938.

Bartolomé, M. (2017). El crimen organizado en América Latina, ¿de qué dimensiones estamos hablando? *Equilibrium Global*.

Borja, M. (2022). La violencia en Ecuador no se curará solo con más policías, aunque Lasso parece no entenderlo todavía. *Washington Post*.

Cancilleria del Ecuador. (2021). *Plan Integral para la Atención y Protección de la Atención y Protección de la Población Venezolana en Movilidad Humana en Ecuador 2020-2021*. Obtenido de https://www. cancilleria. gob. ec/wp-content/uploads/2020/09/tenci% C3% 93n_y_protecci% C3% 93n_ de_la_poblaci% C3% 93n_venezolana_2020_-_2021-16sept20-final0812999001600384661. pdf.

Castellanos Torres, E., & Ranea Triviño, B. (2013). Investigación sobre prostitución y trata. *Aprosers*, 1-114.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *art. 40.*

Dente , B., & Subirats, J. (2014). Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*.

Departamento de Participación Social y Gestión Integral del Usuario. (2017). Guía de metodologías participativas. Servicio de salud metropolitano. .

Direcciones Nacionales de Promoción y protección. (2010). *Trata de personas, impunidad, administración de justicia y derechos humanos.* Quito.

Duque, M. (2010). *Crimen organizado transnacional: Un desafío global.* Universidad de los Andes.

Dye 1987 en Subirats . (1991). *La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta,.* Mdrid.

Escobar, G. (2004). *La escuela francesa de Lyon.* Obtenido de https://apps.udg.edu/Portal/uploads/4069549/unidad%204/arxius/la%20escula%20francesa%20de%20lyon.htm

European Union: Council of the European Union. (2004). *Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the Residence Permit Issued to Third-Country Nationals Who are Victims*

of Trafficking in Human Beings or Who Have Been the Subject of an Action to Facilitate Illegal Immigration.

Ferreira, A. M. (2004). Tráfico de personas con fines de explotación sexual. *Población y desarrollo*, 14(26), 90-95.

Fontaine, G. (2015). *El Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos.* Barcelona/Quito: Anthropos Editorial, FLACSO Ecuador.

Galfione, M. C. (2013). *La sociología criminal de Enrico Ferri: entre el socialismo y la intervención disciplinaria. In VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata." Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales".* La Plata.

Godoy, L. (2007). *Fenómenos migratorios y género: identidades femeninas" remodeladas".* Santiago.

Guayasamín, T. (2021). Entrevista. (C. Valencia, Entrevistador)

Hikal, W. (2018). *Explicación de la criminalidad desde los postulados de enrico ferri para la articulación de la política criminal.*

INEC. (2021). *ENEMDU.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2021/

INISEG. (15 de 03 de 2021). *Tráfico y trata de personas: Lucrativos negocios de la economía sumergida.* Obtenido de https://www.iniseg.es/blog/seguridad/trafico-y-trata-de-personas-lucrativos-negocios-de-la-economia-sumergida/

Kelly, L. (1987). The Continuum of Sexual Violence. En Jalna Holmes y Mary Maynard (Eds.). *Women, Violence and Social Control*, 46-60.

La hora. (07 de 05 de 2020). *Casas de acogida sin recursos económicos*. Obtenido de https://www.lahora.com.ec/noticias/casas-de-acogida-sin-recursos-economicos/

Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas.* Santiago de Chile: División de Desarrollo Social .

Legarda Sevilla, M., & Folleco, J. (2019). *La migración venezolana a Ecuador y su prospectiva.*

Meny, Y., Thoening, J., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

Mesa, V. (2020). La trata con fines de explotación sexual: el más reciente peligro para las venezolanas. *Revista venezolana de estudios de la mujer*, (54), 73-90.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral.* Obtenido de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf

Ministerio de Gobierno. (2019). Plan de Acción contra la Trata de Personas.

Ministerio de Gobierno. (s.f.). *Trata de personas.* Obtenido de http://www.trataytrafico.gob.ec/conceptosTrata

Mulier. (2019). *Libres y Seguras: campañas de prevención de la trata de mujeres y niñas venezolanas en contextos migratorios.* Obtenido de https://www.agendavenezuela2030.org/wp-content/uploads/MULIER-INFORME-2019-LIBRES-Y-SEGURAS-..pdf

Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Santiago.

OIM. (2017). *DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA.* Quito.

OIM. (2020). *Monitoreo de flujo de población venezolana noviembre* . Obtenido de https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/news/monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-noviembre-2020#:~:text=MONITOREO%20DE%20FLUJO%20DE%20POBLACI%C3%93N%20VENEZOLANA%20Noviembre%202020,-Inicio&text=Se%20estima%20que%20la%20regi%C3%B3n,pa%C3%ADses

OIT. (1930). *Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio. Convención de Ginebra.*

OIT. (2017). *Trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y trata de seres humanos.*

Ojeda, C. (2021). Entrevista . (C. Valencia, Entrevistador)

Ojeda, L. (2010). Violencia, Delincuencia e Inseguridad en el Ecuador. *Instituto de Investigaciones Alfredo Pérez Guerrero*.

ONU. (2001). *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.*

ONU. (2020). *Informe sobre las migraciones en el mundo* .

Palacios Valencia, Y. (2016). Perspectiva de género en los fenómenos migratorios: estudio desde Europa y América Latina. *Revista CES Derecho*, 7(2), 145-162.

Primicias . (2019). *Fiscalía inaugura su primera casa de acogida para mujeres víctimas de trata*. Obtenido de https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/casa-de-acogida-para-mujeres-victimas-de-trata/

Ramirez, C., García , M., & Miguez , J. (2005). Cruzando fronteras. *Remesas, género y desarrollo*.

Rojas, F. (2008). Crimen organizado en América Latina y el Caribe. *Flacso*.

Sandoval, N. (2020). *Migrantes venezolanas víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual en Ecuador: análisis desde los derechos humanos.* Quito.

Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos.* Traficantes de sueños.

SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales.*

Staff, M. (2016). *Recorrido histórico sobre la trata de personas. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.*

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, J. (2008). *Análisis gestión de las políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

UNODC. (2012). *Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada.* Obtenido de https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html

UNODC. (2013). *Ley modelo contra la trata de personas fue elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y.*

UNODC. (2021). *Informe situacional Ecuador.*

Valencia Agudelo, G., & Alexis Álvarez, Y. (2008). *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación.* Estudios políticos.

Wiarco, O. (2007). *Manual de Criminología (11ª edición).* Mexico: Editorial Porrúa.