



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**“BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA
TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES
INTERNACIONALES”**

DYANNA GISSELLE SÁNCHEZ GILER

DIRECTORA: CAROLINA VIOLA

JUNIO, 2022

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Mayra y David,

Por su esfuerzo diario para sacar a nuestra familia adelante y su amor incondicional.

A mi familia,

Especialmente a mi abuela Martha, por los principios y valores que sembró en mí, y a mis hermanos David y Joel, por ser mi compañía y apoyo.

A mis seres queridos,

Principalmente, Marius J., David M., Marcos A., Daniela M. y Camila Y., por compartir conmigo una de las etapas importantes de mi vida, siempre serán mi familia.

A mi Directora, Carolina,

Por su paciencia y por ser una excelente profesional llena de sabiduría, su guía fue un pilar fundamental para este proyecto.

Agradezco profundamente a todas las personas que formaron parte del desarrollo de esta investigación.

Sin ustedes esto no sería posible.

Tabla de Contenido

Introducción.....	6
Capítulo I: Globalización, sistema político y política pública.....	8
1. 1 Teoría de la globalización Saskia Sassen	8
1.1.1 La globalización.....	8
1.1.2 La globalización y rol del Estado-nación.....	9
1.1.3 Las ciudades globales	11
1.1.4 Actores globales desfavorecidos	12
1.2 Análisis sistémico de la política David Easton	12
1.2.1 Análisis sistémico	12
1.2.2. El Sistema político	13
1.2.3 El ambiente total, intra societal y extra societal	13
1.2.4 Perturbaciones y persistencia.....	14
1.2.5 Inputs outputs y Circuito de retroalimentación	14
1.3 Política Pública André Noel Roth	15
1.3.1 El análisis de políticas publicas	15
1.3.2 Conceptualización del Estado y la Política Pública.....	17
1.3.3 El ciclo de la política pública	18
1.4 Propuesta analítica.....	22
Capítulo II: Trata de personas en el contexto internacional y nacional.....	24
2.1 La trata de personas: principales conceptos.....	24
2.1.1 Definición	24
2.1.2 Causas estructurales	26
2.1.3 Fines de la trata de personas	26
2.1.4 Perfil de las víctimas	27
2.2 Estándares internacionales en la lucha contra la trata de personas.....	27
2.2.1 Contexto internacional.....	27
2.2.2 Principales Organismos Internacionales: Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito	31
2.2.3 Normativa internacional sobre la trata de personas	32
2.3 Estándares del Ecuador en la lucha contra la trata de personas	35
2.3.1 Contexto de la trata de personas en Ecuador	35
2.3.2 Estándares internacionales adoptados por el Estado ecuatoriano.....	37
2.3.3 Evolución normativa	39
Capítulo III: Las brechas de implementación en la política pública contra la trata de personas en Ecuador	41

3.1 Análisis sistémico de los estándares internacionales sobre la trata de personas.....	41
3.1.1 Inputs.....	41
3.1.2 Perturbaciones: La Globalización y el COVID-19	42
3.2 Identificación de la brecha de implementación en la política pública contra la trata de personas en Ecuador 2019-2021	45
3.2.1 Base teórica sólida	45
3.2.2 Decisión política.....	46
3.2.3 Capacitación y compromiso	50
3.2.4 Apoyos activos.....	50
3.2.5 Entorno favorable	51
3.3 Expertos y Validación de resultados	52
3.3.1 Resultados de la entrevista	53
4. Conclusiones	56
Recomendaciones	58
Referencias.....	59
Anexos	63

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: El sistema político	15
Figura 2: El ciclo de la política pública.....	20
Figura 3: Evolución normativa de la trata de personas en Ecuador	40
Figura 4: Número de víctimas de trata de personas entre 2015-2020	41
Figura 5: Condiciones de implementación de la política pública	45
Figura 6: Estructura orgánica funcional del PACTA y miembros del Comité Interinstitucional.....	47
Figura 7: Distribución de Curules en la Asamblea Nacional 2021-2025.....	51

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tendencias regionales sobre la trata de personas	28
Tabla 2: Estándares internacionales adoptados por el Estado ecuatoriano.....	37
Tabla 3: Análisis Base teórica sólida en el PACTA (objetivos, metas y público objetivo)	69

Resumen

El presente trabajo de disertación presenta una investigación cualitativa que tiene como objetivo analizar las brechas de implementación en la política pública sobre la trata de personas en Ecuador a la luz de las prácticas y los estándares internacionales. El marco teórico presentado es la conjunción transdisciplinar de tres enfoques principales: la teoría de la globalización en el marco de las relaciones internacionales, el análisis sistémico de la política y el análisis de implementación de la política pública en el marco de la ciencia política. El marco analítico articula estos enfoques a partir del supuesto de existencia de una interacción determinante entre el sistema global y el sistema político nacional. Esta propuesta teórica permitirá comprender integralmente el fenómeno de la trata de personas y la distancia existente entre los objetivos de la política y los resultados esperados. El marco analítico considera cinco condiciones principales para el análisis de las brechas de implementación: base teórica sólida, decisión política, capacitación y compromiso, apoyos activos, y entorno favorable. La metodología propone un análisis descriptivo de fuentes de información primarias tales como entrevistas con actores clave y fuentes secundarias como documentos oficiales, informes, entre otros. Finalmente, los resultados se analizan desde el enfoque de gestión pública el cual permite estudiar las brechas de implementación desde aristas planteadas en el marco analítico.

Palabras clave:

Trata de personas

Brechas de implementación

Política pública

Globalización

Introducción

La trata de personas es un fenómeno cuyos orígenes se remontan a inicios del siglo XX. Desde entonces el fenómeno ha evolucionado y se ha visto influenciado por diversas transformaciones estructurales tales como la globalización y, coyunturales, como la pandemia del COVID-19. A nivel histórico, la trata de personas es un fenómeno de larga data, sin embargo, este empieza a cobrar importancia en el sistema internacional a penas desde los años 80, cuando distintos actores estatales, no gubernamentales, y la sociedad civil, empiezan a coordinar esfuerzos para combatir esta problemática a través de múltiples instrumentos internacionales que por primera vez definen este delito, y establecen normas y directrices de actuación frente al mismo.

Durante los últimos años la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) ha emitido informes globales en los que señala que la trata de personas ha ido en aumento, a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales. En Ecuador, desde el año 2004 la trata de personas constituye una política prioritaria. Se han elaborado instrumentos normativos, leyes y proyectos que buscan combatir el fenómeno y sus causas estructurales, y a pesar de que Ecuador ha hecho esfuerzos significativos para cumplir con los estándares internacionales mínimos para combatir la trata de personas, aun se presentan limitaciones que impiden una efectiva implementación de la política pública y dan lugar a la persistencia del fenómeno. En ese sentido, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué explica la brecha de implementación presente en la política pública ecuatoriana en temas de trata de personas? A lo que se plantea la siguiente hipótesis: La brecha de implementación en la política pública ecuatoriana en temas de trata de personas se explica por la falta de recursos humanos capacitados, recursos técnicos y recursos financieros en línea a las recomendaciones internacionales para la ejecución de la política.

Para responder a ésta preguntas el trabajo de investigación se estructura de la siguiente manera: En el primer capítulo de esta investigación, se busca explicar las principales corrientes teóricas que servirán de sustento para esta investigación, estas son: la teoría de la globalización propuesta por Saskia Sassen, que permitirá comprender como la globalización y sus efectos generan desigualdad y vulnerabilidad frente a dinámicas criminales transnacionales como la trata de personas. (Sassen, 2008) Por otro lado se toma en consideración el análisis sistémico de la política por David Easton, para comprender la configuración del sistema político global y describir los principales elementos que

interfieren directamente en la articulación de la política pública sobre trata de personas (Easton, 1969). Finalmente, se realizará un análisis de las brechas de implementación de la política pública a partir de la propuesta de André Noel Roth (2012) y el enfoque de gestión pública de (Sabatier y Mazmanian, 1996) . Esta propuesta sugiere la observación de 5 condiciones para medir la distancia entre las metas y los resultados de la política. (Roth, 2012)

En la segunda sección, se contextualizará el fenómeno de la trata de personas, y se describirán los conceptos fundamentales que permitirán comprender integralmente el fenómeno. Adicionalmente se identificará la normativa internacional sobre la trata de personas, en el marco de las Naciones Unidas, y la evolución normativa en torno a la lucha contra la trata de personas desarrollada en Ecuador. Así mismo se detallarán estadísticas de los últimos años que permitirán comprender la magnitud actual del fenómeno.

En el tercer capítulo se busca integrar el contexto con la propuesta teórica. De manera que se plantea que el sistema político es un sistema perturbado, en este caso por el COVID-19, el aumento de la desigualdad, y el deterioro de los indicadores sociales. Se ubica a la globalización, el desarrollo de las TICS, y el incremento de flujos migratorios como sucesos externos al sistema pero que lo modifican y reconfiguran. Finalmente se realiza la identificación de la brecha de implementación en el Plan de Acción contra la trata de personas en Ecuador 2019-2030 desde el enfoque gestión pública. Se analizan las siguientes condiciones o variables con el fin de probar la hipótesis planteada: la existencia de base teórica sólida, la configuración de la decisión política, la capacitación y compromiso de los ejecutores de la política, el apoyo social a la política, y la condición del entorno (recursos y cooperación).

Finalmente, este trabajo de titulación busca contribuir a las investigaciones sobre derechos humanos, articulando los principios y normativa internacional con las dificultades que encuentran los países para enfrentar el reto de combatir flagelos como la trata y tráfico de personas. La investigación es relevante, al momento que los datos demuestran una intensificación del problema incluso en el contexto de las restricciones a la movilidad ocasionados por el COVID-19. El estudio aporta con datos actualizados y reflexiones sobre el estado actual del problema en el país, identificado los puntos débiles que se deberían revisar en la implementación de la política pública.

Capítulo I: Globalización, sistema político y política pública.

En este capítulo se desarrollan las teoría y conceptos que conforman el marco analítico de esta investigación. Como punto de partida se propone discutir los conceptos de globalización, sistema político y política pública. En primer lugar, discutimos los principales elementos de la teoría de la globalización por Saskia Sassen con el fin de comprender las características sociales, políticas y económicas de las sociedades y Estados modernos. De la misma manera, se identifica los elementos fundamentales del análisis sistémico propuesto por David Easton, que será de gran utilidad para estudiar la interrelación entre el sistema internacional y los sistemas políticos nacionales. Finalmente se revisará el planteamiento teórico de André-Noel Roth a cerca de las políticas públicas, sus fases, enfoques y modelos de análisis.

1. 1 Teoría de la globalización Saskia Sassen

1.1.1 La globalización

Desde 1991 inicia el periodo conocido como “post guerra fría”. Este periodo estará marcado por el surgimiento de nuevos estados nacionales implicando y cambios profundos en el sistema internacional. Este proceso genera un nuevo auge de los estudios de las relaciones internacionales dada la necesidad de comprender condiciones sociales, políticas y económicas de estos nuevos actores del sistema internacional. A los nuevos Estados se sumarán nuevas instituciones internacionales y poderosas corporaciones con capacidad de ejercicio de poder transnacional. De la misma manera las teorías del desarrollo económico buscaron identificar las estructuras bajo las cuales se producían dichas transformaciones, que hacían posible el desarrollo y que originaban asimetrías cada vez más profundas entre las economías fuertes y las débiles. Entre las principales teorías que problematizan este proceso de desarrollo global desigual se encuentra, valga la redundancia, la teoría de la globalización.

Para comprender los supuestos centrales de la teoría de la globalización, es preciso definir, en primer lugar, el concepto de globalización. Según Palomo (2012) la globalización hace referencia a un proceso evolutivo que se ha desarrollado en un determinado período de tiempo dentro del sistema económico y este puede ser analizado desde la sociología, las ciencias políticas y las relaciones internacionales. En términos generales, la sociología entiende a la globalización como un estrato del desarrollo social

donde las transformaciones económicas y políticas han cambiado la vida de las sociedades; la ciencia política, en cambio, centra su análisis en la modificación y el proceso de homogeneización de las estructuras y sistemas políticos, bajo el sistema capitalista. En este enfoque, el Estado es considerado como actor central del sistema global. Por otro lado, relaciones internacionales han estudiado la diversificación de las relaciones entre actores del sistema internacional, el incremento de la interdependencia y la creciente necesidad de una mayor cooperación a nivel global para enfrentar los retos del nuevo sistema. (Palomo, 2012)

Si hablamos de la globalización, debemos entenderla como un proceso de carácter evolutivo, originado en el periodo de la postguerra fría, y fuertemente marcado por el desarrollo de la tecnología de la información y de la comunicación (Sassen, 2007). En ese sentido, cabe señalar algunos puntos importantes: Primero, el desarrollo de la tecnología ha reducido las distancias espaciales y ha modificado los sistemas de comunicación a nivel global, provocando que los Estados y sus poblaciones cuenten con una gran facilidad de comunicarse, desde cualquier punto del mundo, a cualquier hora. Segundo, la homogeneización de los patrones globales de intercambio propiciados por las nuevas tecnologías de la comunicación ha transformado la manera de hacer transacciones económicas. Tercero, las condiciones sociales se han visto igualmente afectadas, se ha revalorizado el rol de la cultura dentro de las sociedades y se ha modificado el concepto minorías. Por último, si bien el proceso de globalización implica importantes transformaciones en las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, el desarrollo de este proceso afecta diferenciadamente a los países desarrollados y a aquellos que tienen un menor nivel de desarrollo. (Reyes, 2001)

1.1.2 La globalización y rol del Estado-nación

Territorio autoridad y derechos

Para comprender la relación entre el Estado-nación y el proceso de la globalización (Sassen, 2010) recurre al rastreo de las transformaciones del Estado-Nación desde su origen en la edad media. El Estado, explica, es el ensamblaje de tres elementos esenciales: el territorio, la autoridad, y los derechos. La edad media se caracterizaba por la existencia de múltiples unidades espaciales, un gran número de estructuras organizativas y autoridades con jurisdicción territorial, y clases determinadas que eran sujetos de derechos. Actualmente, las transformaciones derivadas de la globalización, las nuevas tecnologías, los fenómenos transnacionales, el auge de derechos humanos, han favorecido

la desnacionalización del Estado-nación y han redefinido la relación entre territorio, autoridad y derechos. (Sassen, 2010) Desde esta teoría el Estado no desaparece con la globalización, este reconfigura su rol y función en virtud de un nuevo ensamblaje de autoridad y derechos acorde con la escala de acción global.

Hoy en día la nueva era dominada por las TICS plantea desafíos entre los que podemos mencionar: los conflictos de autoridad frente a lo transnacional, la deslocalización territorial de derechos, las relaciones económicas y financieras desnacionalizadas, la movilidad de personas, la soberanía territorial, entre otros. En ese sentido, lo global y lo nacional no son mutuamente excluyentes, al contrario, el Estado como tal, viene a ser un espacio potencial para la formación de procesos globales que trascienden sus límites territoriales. Contrario al pensamiento generalizado que sostiene que la globalización inicia con Bretton Woods, Sassen propone que la globalización tiene su inicio en la década de 1980, período en el que se produce un desensamblaje de lo nacional caracterizado por numerosas transacciones económicas a nivel internacional, la instauración de sistemas globales dentro de los Estados y la redefinición del concepto de autoridad. (Sassen, 2010)

En línea a esto, conviene profundizar en el análisis de globalización, desde el pensamiento de Saskia Sassen. Una de las ideas centrales de la autora, es que para abordar el análisis de la globalización hay que romper con uno de los supuestos centrales de las ciencias sociales: el Estado-nación como actor central, como una unidad cerrada y como principal contenedor de los procesos sociales, políticos y económicos. A este respecto, vale comprender que el hecho de que un proceso suceda dentro del territorio estatal no necesariamente convierte a ese proceso en uno de carácter nacional. El Estado-nación viene a ser una unidad mucho más abierta, es un espacio estratégico (una localización) en el cual se suscitan múltiples procesos globales. Así, el estudio de Sassen, parte de nuevas categorías que permiten ver formaciones y procesos que trascienden el dualismo entre lo nacional/ local y lo global y que comprenden que estos no son elementos excluyentes, sino que al contrario se complementan. (Sassen, 2007) Entre las nuevas categorías que surgen de la ruptura de esta dualidad, podemos encontrar a las ciudades globales, los centros y los márgenes, lo transnacional y la desnacionalización.

1.1.3 Las ciudades globales

Como se mencionó anteriormente, la globalización en términos económicos implica un desarrollo tecnológico y de comunicaciones y una reducción de las distancias espaciales. En la actualidad, diversos procesos son llevados a cabo más allá de las fronteras tradicionales. Esta desarticulación de lo nacional y su espacio, da lugar a una nueva estructuración de las jerarquías espaciales, dentro de la cual la ciudad se convierte en un espacio estratégico en el que se producen grandes transformaciones de un momento histórico-temporal determinado que reconfiguran el orden social. (Sassen, 2007) Para Sassen este nuevo espacio de estructuración jerárquica característico de la globalización es la ciudad global.

Para entender a las ciudades globales, es preciso considerar varios factores que confluyen en ellas. En primer lugar, está la dispersión geográfica de las actividades económicas comerciales que genera la necesidad de una mayor gestión, coordinación y control de estas. Dada su complejidad, esta necesidad viene a ser suplida por la contratación externa de empresas de servicios especializados que están sometidas a una economía denominada “economía de aglomeración”. Estas empresas de servicios y su carácter global han facilitado la actividad transfronteriza y favorecen la consolidación de redes de ciudades transnacionales que están cada vez menos relacionadas con su economía nacional y área de influencia. Esto, sumado al crecimiento del mercado de trabajadores profesionales internacionalizados de dichas empresas, ha generado una desigualdad tanto socioeconómica como espacial. En el ámbito socioeconómico, una consecuencia principal es el surgimiento de una fuerza laboral informal en la que se incluye a trabajadores manuales, no profesionales. (Sassen, 1999)

En ese marco, las ciudades globales vienen a ser espacios estratégicos donde se instituyen, diligencian y financian todas las actividades que giran en torno a la economía global. Muchas veces, estos espacios permiten que diversos actores se interrelacionen y se articulen con redes globales pasando por alto la jerarquía del Estado-nación. Esto plantea la necesidad de modificar la participación y el rol del Estado en el proceso de la globalización, por varias razones. La primera es que, considerando la presencia de las ciudades globales, ha surgido una política “nueva” de carácter global que supera los límites locales-nacionales, que no requiere de instituciones formales y que es ejercida por actores políticos informales que emprenden diversas causas en torno a los nuevos retos

que supone la globalización como la presencia de nuevos actores, organizaciones y campos demográficos. (Sassen, 2007)

1.1.4 Actores globales desfavorecidos

Uno de los principales mitos acerca de la globalización es que sus beneficios son un bien común distribuido igualitariamente. Sin embargo, esta distribución ha sido profundamente desigual. Dentro de las ciudades globales, han surgido grandes brechas entre las elites económicas, quienes gozan de los beneficios de la globalización y la clase desfavorecida que no tiene los mecanismos para intervenir y gozar plenamente de los beneficios de los procesos globales. Esta formación global se caracteriza por una escasa capacidad de movilidad, por estar desprovista de poder, presente en las ciudades globales, y generalmente integrada por personas desfavorecidas tales como migrantes ilegales, grupos marginados, personas vulnerables y minorías entre los que podemos encontrar a mujeres como un grupo que transnacionaliza cada vez más sus actividades. Este grupo constituye la llamada “clase global de desfavorecidos”. (Sassen, 2007)

En este contexto, podemos ver que si bien los procesos sociales, las tecnologías de la información y de la comunicación, así como los procesos sociales, políticos y económicos se han integrado paulatinamente, de la misma manera se han globalizado la desigualdad, la pobreza, y el crimen organizado transnacional. Una de las problemáticas transnacionales que se ha intensificado en los últimos años es la trata de personas, especialmente de mujeres. Esto debido al incremento de mujeres carentes de recursos económicos suficientes para subsistir. La globalización, el desarrollo y las actividades transnacionales han propiciado dinámicas como el comercio sexual, que constituyen muchas veces salidas económicas para sectores caracterizados por altos niveles de pobreza, desempleo, y abandono estatal. Con frecuencia, la trata internacional de mujeres intrínsecamente relacionada con la industrial sexual es un elemento crucial para la industria del ocio y de actividades como el turismo, que muchas veces ha sido visto como un motor del desarrollo para países con medianos y bajos niveles de ingresos y que consecuentemente constituye una fuente de recursos estatales. (Sassen, 2007)

1.2 Análisis sistémico de la política David Easton

1.2.1 Análisis sistémico

El análisis de sistemas proviene originalmente de ramas de las ciencias sociales como la sociología y la antropología, sin embargo, este análisis se introdujo en los estudios de

la ciencia política y las relaciones internacionales en el periodo de posguerra iniciado en 1945. A diferencia de otros enfoques cuyo objeto de estudio es el Estado y el poder, el análisis sistémico introduce un tercer objeto de análisis “**los sistemas políticos**”: entidades medibles e identificables que poseen límites definidos y que están expuestas a perturbaciones internas o externas que actúan sobre el sistema total y que pueden alterar su equilibrio (Easton, 1969). Una característica importante de los sistemas es que estos son abiertos, lo que significa que pese a estar apartados analíticamente de otros sistemas, están expuestos a la influencia de estos. (Zimerman, 2021)

En esta línea David Easton (2012), propone su estudio acerca de los sistemas políticos partiendo de la pregunta: ¿Cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio? En su estudio, Easton plantea como idea fundamental: la vida política es un sistema de conducta abierto, sujeto a las influencias del ambiente, frente a las que reacciona constantemente. De este modo, vemos al sistema político como una entidad rodeada de una diversidad de ambientes físicos, sociales, entre otros, que determinan las circunstancias frente a las que el sistema y sus miembros, deberán actuar. Esto último sugiere que los sistemas, expuestos a las influencias de otros ambientes, deben tener cierta capacidad de lidiar con las perturbaciones y acoplarse a las condiciones que se presenten. (Easton, 2012)

1.2.2. El Sistema político

Según Easton (1969) un sistema político es el conjunto de interacciones que se traducen en valores consignados autoritativamente a los miembros de una sociedad. Todo sistema político cuenta con límites que lo separan de acciones, procesos y sucesos externos localizados en el ambiente total pero que a su vez puede llegar a influenciarlo. De esta forma se origina una interrelación entre los cambios que se producen en el ambiente y las reacciones que se producen en respuesta desde el sistema político. Esta interacción sistema-ambiente nos permite inferir que, dada la exposición del sistema a las influencias del ambiente, este sistema es de carácter abierto. (Easton, 1969)

1.2.3 El ambiente total, intra societal y extra societal

Easton (1969) menciona que el ambiente total de un sistema político está desagregado en dos segmentos: el ambiente intrasocietal y el extrasocietal. El primero de ellos corresponde a todos los sistemas que no son sistemas políticos pero que forman parte de la sociedad, entre ellos podemos encontrar a la economía, la cultura, entre otros. Por su

parte, el ambiente extrasocietal, son elementos funcionales de la sociedad internacional que son externos a la sociedad y que deben traspasar los límites sistémicos. En este ambiente, es posible encontrar a los diferentes sistemas políticos internacionales, a los sistemas sociales internacionales y el sistema ecológico internacional. Así, toda influencia proveniente de este ambiente total actúa bajo el sistema político enfrentándolo a perturbaciones que tensionan las funciones básicas del sistema político: consignar valores a la sociedad y lograr cierto nivel de aceptación de estos. (Easton, 1969)

1.2.4 Perturbaciones y persistencia

Más específicamente, dentro del ambiente total se pueden producir perturbaciones que generan un incremento de la tensión, actúan sobre el sistema político y lo modifican. En la medida que un sistema político cumpla con sus dos funciones vitales, este puede considerarse como persistente, pero cuando determinadas perturbaciones ponen en peligro las funciones vitales del sistema político, llevándolas lejos del margen crítico, el sistema puede enfrentar una gran tensión que excluye toda posibilidad de persistencia. En ese sentido se vuelve primordial la capacidad de los sistemas para enfrentar las perturbaciones y persistir a través de la adaptación al cambio y la producción de respuestas a la tensión. Algunas variables logran explicar la relación que se establece entre los sistemas, y estas son los intercambios, transacciones y la retroalimentación.

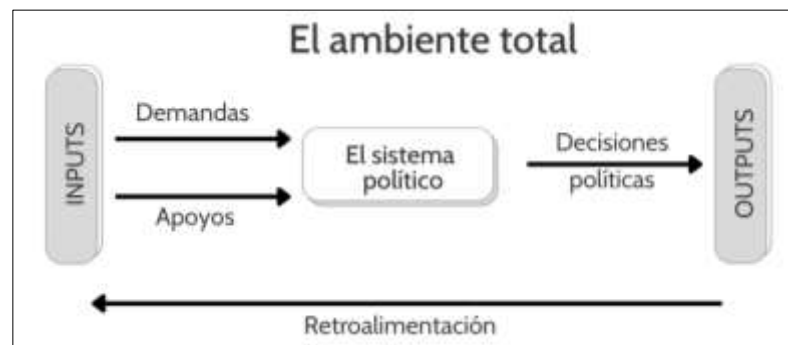
A este respecto, nos encontramos que en el sistema político pueden existir intercambios, es decir interacciones recíprocas existentes entre el sistema político y otros sistemas del ambiente; los intercambios son una unidad elemental para el análisis del sistema político, constituyen todas aquellas interacciones sociales y políticas que se producen dentro del sistema. Por otro lado, las transacciones son el efecto determinado que se produce cuando un intercambio actúa sobre un sistema, en una sola dirección. (Easton, 2012)

1.2.5 Inputs outputs y Circuito de retroalimentación

Frecuentemente, el sistema político se ve influenciado y modificado por el ambiente total. En esta línea Easton reduce dichos intercambios a dos indicadores empíricamente manipulables: los inputs y los outputs. Los inputs son sucesos del sistema político que actúan sobre su funcionamiento y lo modifican o alteran. Los principales inputs que podemos encontrar son las demandas de la comunidad política y los apoyos. Por otro lado, si vemos el funcionamiento del sistema político, nos vamos a encontrar con

los llamados outputs o productos políticos. Estos outputs pueden ser toda clase de decisiones y acciones emprendida por las autoridades, en respuesta a la conducta de los integrantes del sistema político. Cuando estos outputs o productos son confrontados con la respuesta de la sociedad entran en lo que se denomina “circuito de retroalimentación”, esto consiste en un proceso secuencial e ininterrumpido de actividades en que cual, las autoridades generan productos políticos, los integrantes de la sociedad responden a ellos, se comunica esta respuesta a las autoridades, y estas últimas se encargan de plantear nuevas resoluciones. Así, se puede ver como la adopción acertada de medidas y decisiones desde las autoridades frente a las perturbaciones que se presenten, puede garantizar que se mantengan las funciones vitales del sistema político y consecuentemente su persistencia. (Easton, 2012)

Figura 1: *El sistema político*



Fuente: Categorías para el análisis sistémico de la política. Easton (2012).

1.3 Política Pública André Noel Roth

1.3.1 El análisis de políticas publicas

En los últimos años el análisis de las políticas públicas se ha ido difundiendo en el campo de estudio de la ciencia política. Muchas veces esta difusión se ha relacionado con lo que algunos estudiosos consideran como la intervención del Estado en múltiples asuntos de la vida social de los individuos, intervención que se ha acrecentado después de la segunda guerra mundial, momento histórico en el que los estudios de las ciencias sociales tuvieron un gran auge. En esa línea y cerca de 1960, es cuando varios estudiosos de las ciencias sociales, politólogos, sociólogos, economistas, ponen su foco de atención en el análisis de la administración pública. Este tipo de estudios se expandió rápidamente alrededor Norteamérica Europa y para 1980 ya era uno de los principales temas en los foro, congresos y conversatorios de las ciencias sociales en estas regiones. En el caso de América Latina, es en la década de 1990 que surge gran número de estudios

sobre políticas públicas, en países como Colombia, México, entre otros. Actualmente, el campo de la política pública está mucho más constituido como una temática de interés académico a diferencia de lo que sucedía hace 30 años atrás, razón por la cual el análisis de las políticas públicas demoró en ser un tema de interés en el medio académico. (Roth, 2009)

En análisis de las políticas públicas surge como la amalgama de diversos enfoques. Inicialmente las políticas públicas eran percibidas como un resultado de la actividad política, de manera que surge una serie de estudios que se pueden englobar en la corriente *policy science*, que estaban enfocados en elaborar una metodología que permitiera canalizar los intereses de la sociedad en políticas que dieran buenos resultados a esas demandas. Desde el punto de vista económico, se analizaba la relación de las políticas públicas y su influencia en el campo de la economía. Se planteaba el debate acerca de la preponderancia del rol del estado y la actividad política en el desarrollo de las sociedades. Y es precisamente de este debate que surge el análisis de las políticas públicas, que se centra en el estudio del Estado y sus instituciones como actores centrales y la actividad política como la sucesión de varias etapas en las cuales se identifica y define problemas públicos, se formula decisiones y se las implementa como políticas públicas. En términos generales, este análisis constituye un método de investigación que permite estudiar la actividad y el trabajo de las autoridades estatales y sus resultados o productos, se trata del desarrollo de una investigación profunda sobre las causas y consecuencias de las políticas públicas en sus diferentes etapas: construcción de agenda, formulación e implementación de las políticas y la evaluación del accionar político. (Roth, 2009)

En esta línea cabe mencionar a André-Noel Roth, quien escribe acerca del análisis de políticas públicas, desde el Estado, sus autoridades e instituciones. Esencialmente, el autor explica a las políticas públicas como un proceso secuencial, en el cual, la sociedad presenta sus demandas a las autoridades para que éstas emprendan un proceso de toma de decisiones en busca de soluciones que puedan satisfacer dichas demandas a través de la implementación. Una vez estas decisiones son implementadas, sus resultados deberán ser evaluados. Para este propósito el autor presenta un caso de estudio, donde se desarrollan las etapas anteriormente mencionadas y se pone en discusión el nivel de gobernabilidad de las instituciones públicas. (Roth, 2009)

1.3.2 Conceptualización del Estado y la Política Pública

Durante la década los noventa surgió un incremento en la producción académica sobre el rol del Estado y su relación con la sociedad. Este debate llegó a la región latinoamericana en un contexto de nuevas problemáticas y retos para la acción estatal derivados del boom de la globalización. Esta cuestión es crucial dentro del análisis de las políticas públicas. Dicho análisis pone en cuestión el rol del Estado y su accionar frente a las demandas sociales, en ese sentido, las políticas públicas son muy decidoras sobre el funcionamiento estatal y su capacidad de tomar decisiones lo suficientemente satisfactorias para la sociedad. Así, el Estado viene a ser concebido como un medio formal a través del cual las autoridades pretenden lograr objetivos. A este respecto, las políticas públicas vendrían a ser el resultado y la aplicación de las decisiones provenientes del Estado, que tienen como meta transformar situaciones vigentes que requieren, por diversos motivos, ser modificadas.

Roth (2009), señala que para que un Estado exista como tal, no solo se debe considerar elementos como el territorio, la población y sus autoridades. Hoy en día, cuando hablamos de un Estado, debemos entenderlo dentro de un contexto cultural y estructural específico, el Estado viene a ser esta entidad formal donde confluyen elementos económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros. Específicamente en América Latina, muchos de los Estados vienen de un proceso de construcción desde las élites y con suma exclusión de los miembros de la sociedad. Esta distancia ha provocado que, históricamente, el Estado se enfrente constantemente con múltiples dificultades al momento de desarrollar e implementar políticas. Pese a estas dificultades, el Estado siempre está en una constante labor que tiene como propósito principal intervenir y transformar un determinado espacio social, a través de la movilización de múltiples actores de la sociedad con intereses opuestos, es decir por medio de estrategias que resultan en políticas públicas.

De este modo, cabe conceptualizar a las políticas públicas. Aunque la política es un concepto muy ambiguo, en el presente trabajo, el interés está en estudiar a la política entendiéndola como los objetivos y programas de los funcionarios de Estado. Muchas de las definiciones de política pública coinciden en que ésta es un proceso ejecutado por las autoridades que consiste en desarrollar y ejecutar respuestas destinadas a alcanzar metas, en relación con las necesidades, intereses, o problemáticas que surgen en el seno de la sociedad. En otras palabras, el involucramiento del gobierno y sus autoridades, la

identificación de situaciones problemáticas, la delimitación de metas y la presencia de un proceso, son elementos principales que determinan la existencia de una política pública. A este respecto, analizar las políticas públicas implica estudiar el proceso de definición de metas estatales, el procesamiento de medios y acciones, y finalmente los efectos de dichas acciones en relación con el ambiente social. En este punto es importante señalar que, al analizar determinada política pública, es necesario definir su campo de acción y el contexto en el que se desarrolla.

1.3.3 El ciclo de la política pública

El ciclo de la política pública es una herramienta de análisis propuesta por Jones en 1970 que, de manera general, desagrega la política pública en cinco fases consecutivas, estas son: la identificación de una situación problemática, el desarrollo de soluciones, el proceso de toma de decisiones y, por último, la evaluación e implementación de las políticas. Cada una de estas etapas, tiene implicaciones específicas, mismas que serán revisadas a continuación. Durante la primera etapa del ciclo de las políticas públicas, *identificación de la problemática*, los actores sociales definen un problema en su entorno y lo comunican a las autoridades en busca de soluciones. Más específicamente, esta etapa corresponde a aquella en la que la sociedad identifica en su entorno determinada realidad que es percibida como problemática dado que ésta afecta o trastorna de una manera u otra la vida de los individuos. Una vez identificado dicho problema social, la población presenta su demanda, y las autoridades son las encargadas de definir si dicha problemática requiere su intervención de acuerdo con la naturaleza, causas, dinámica, implicados y consecuencias de dicha situación. Adicionalmente, las autoridades tienen la tarea de institucionalizar la problemática, es decir incluirla dentro de los temas de interés dentro de la agenda pública si lo consideran pertinente. (Roth, 2009)

En la segunda etapa, se estudian las diversas alternativas de solución y respuesta a los problemas presentados. Esta etapa se divide en dos procesos importantes, el primero corresponde a la formulación de soluciones. Al momento de formular soluciones, un número extenso de actores plantean varias opciones de solución frente a una problemática específica y es a través de la discusión de estos actores y del análisis de diversas propuestas y de los efectos que podrían causar, que se selecciona a una alternativa de propuesta como la mejor. Una vez seleccionada la mejor solución, la autoridad correspondiente, que cuente con poder legal, debe tomar la decisión, como un acto de legitimidad que dota de formalidad a la política. Posteriormente, inicia la etapa en la cual

se implementan las políticas públicas, una vez tomadas las decisiones llega el momento de aplicarlas en la realidad y combatir a través de acciones la situación problemática que requiere ser modificada. En esta fase es cuando podemos observar cuales son las consecuencias de las decisiones políticas sobre la sociedad. Al analizar esta etapa, se suele hacer desde dos tipos de concepciones: top-down y bottom up, así como a través de múltiples modelos de análisis que permitirán medir las distintas implicaciones, alcances y limitaciones de la política. (Roth, 2009)

Finalmente, en la quinta etapa se evalúan los efectos que la política ha provocado en el entorno y la vida de la población. La evaluación permite medir el nivel de éxito de la política, es decir si ésta ha logrado sus objetivos efectivamente. Este proceso puede ser realizado antes de la implementación (a través de un análisis de propuesta de ley); durante la ejecución de la política; o después de que la política haya sido implementada. Es importante señalar que una política pública puede iniciar su proceso en cualquiera de las fases del ciclo, e incluso su orden puede ser alterado dependiendo de las necesidades de las autoridades. (Roth, 2009)

Es muy común que las autoridades guíen su accionar respecto de las políticas públicas desde el ciclo de la política, ya que este ha permitido establecer cierto orden y secuencia lógica sobre la acción estatal. No obstante, así como el modelo tiene alcances, presenta también limitaciones. La primera limitación que presenta el modelo, que no ofrece soluciones de carácter lógico; por otro lado, el modelo favorece el enfoque top-down de la política; así mismo, la separación de la política en etapas no permite ver la relación o interconexión que existe entre ellas; finalmente, el modelo presenta inconvenientes al momento de analizar la etapa de implementación ya que desde este enfoque se postula que la implementación presenta dificultades, siempre son mejorables. Sin embargo, sabemos que los actores encargados de ejecutar la política están atravesados por un contexto y un sistema de valores predeterminados que hacen que la implementación esté basada en las interpretaciones de los ejecutores que siempre estarán enmarcadas en un determinado contexto y en las interacciones entre varios actores (sociedad y autoridades). Por otro lado, el modelo suele sugerir que la meta principal de las políticas públicas es la de solucionar situaciones problemáticas, sin embargo, algunos autores señalan que no son las políticas las que solucionan los problemas, sino los actores involucrados y su voluntad de cambiar la situación vigente. En este sentido, la política lo que proporcionaría es un marco dentro del cual dichos actores tienen la posibilidad de

definir sus problemas y elaborar estrategias que reestructuren las condiciones a las que se enfrentan y que son problemáticas. (Roth, 2009)

Figura 2: *El ciclo de la política pública*



Fuente: Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Roth (2009).

Implementación de la política pública

Siguiendo el análisis de políticas públicas, la etapa de la implementación es crucial pues consiste en la materialización de la política “de papel”, en otras palabras, es la fase en la que se emprenden acciones alrededor de determinada política y se definen los efectos de esta sobre la sociedad y determinada situación problemática. Cuando hablamos de la fase de implementación, es necesario hacer referencia a los distintos enfoques de implementación. Una primera tipología señala que la implementación puede ver vista desde dos concepciones distintas: por un lado, se encuentra la concepción *top-down* o del núcleo a la periferia que considera que existe una distinción evidente entre las decisiones de la política y la implementación y que la fase de implementación es una cuestión netamente administrativa y que, en caso de presentar fallas o inconvenientes, estos corresponden a dificultades técnicas, de control o de planeación. (Roth, 2009)

Por otro lado, se encuentra el enfoque *bottom-up*, que sostiene que el análisis debe partir del problema inicial para emprender posteriormente un proceso ascendente de construcción de la política. Esta concepción tiene un carácter más crítico y, por lo tanto, se centra en las deficiencias de implementación. A este respecto, surge una corriente de estudios de las políticas públicas que se dedica a analizar las razones por las que determinada política no llega a solucionar el problema que pretende combatir e incluso esa situación problemática puede agravarse. Así, diversos académicos empiezan a desarrollar estudios alrededor de lo que se conoce como “brecha de implementación” que

básicamente es la distancia existente entre las decisiones de la política y el proceso de implementación. (Roth, 2009)

Enfoques de implementación

Partiendo de las concepciones top-down y bottom-up (Roth, 2009) describe cuatro principales enfoques sobre la fase de implementación. El primer enfoque denominado *enfoque clásico de la administración racional*, es un enfoque top-down que entiende a la administración pública como una actividad terminantemente definida, simple, cuyo deber consiste en hacer cumplir normas y definir objetivos, en el marco de un control administrativo impecable. Este enfoque claramente tiene sus limitaciones pues resulta casi imposible que la administración pública sea una tarea perfecta, sin embargo, la aplicación de este enfoque radica en evaluar el espacio existente entre este tipo ideal de la implementación de la política y los hechos palpables, de manera que evidencian los problemas de la fase de implementación. Un segundo enfoque, es el del *buen gobierno*, que busca principalmente, crear estrategias, condiciones, y teorías que conduzcan a la consecución de objetivos y al éxito y la eficiencia de la administración pública. Este enfoque se caracteriza por la participación de múltiples actores (estatales, no gubernamentales, privados), el involucramiento del Estado en los asuntos sociales y económicos, una creciente interdependencia institucional, y la existencia de mecanismos de guía y dirección como capacidades de gobierno. Entre las limitaciones de este modelo encontramos que este, tiene relación con los estilos de gobernar más que con las técnicas de gobierno; y que la multiplicación de instancias de coordinación limita la primacía del gobierno y puede reducir su gobernabilidad. (Roth, 2009)

Un tercer enfoque es el de *gestión pública*, este enfoque discute los requisitos que deberían ser tomados en consideración para que una política logre sus objetivos a través de una ejecución efectiva. La primera condición es que la política debe tener base en una teoría sólida; adicionalmente, la decisión política debe ser concebida de la mejor manera de modo que los funcionarios actúan de acuerdo con lo deseado; una tercera condición señala que los ejecutores deben tener voluntad política y capacidades suficientes para ejecutarla; en ese sentido, la cuarta condición habla sobre apoyos activos (políticos y sociales) durante la implementación; y finalmente, la quinta condición hace referencia al entorno socioeconómico en el que se implementa la política y a la importancia de mantener las condiciones que dieron origen a la política. (Roth, 2009)

El *enfoque contingente*, planteado por Renate Mayntz, plantea la necesidad de formular una nueva estrategia de políticas públicas, dado que la implementación de estas

es imprevisible o contingente. En ese sentido se destacan dos situaciones conflictivas: la primera es la poca importancia que se da a las condiciones de efectividad y éxito de una política a lo largo de todas las etapas del ciclo; y la segunda es que, en la fase de diseño de la política, se suelen sobreponer valores y criterios ideológicos sobre la racionalidad y practicidad. En general, los hacedores de política no están interesados en el desarrollo de una teoría sobre la efectividad en el diseño de la política. (Roth, 2009)

Existe un quinto enfoque, que entiende al proceso de implementación como un proceso de constante *aprendizaje* tanto de las metas como de los efectos de las políticas. En otras palabras, desde este enfoque se considera a la implementación como un proceso de constante reconstrucción. Otros autores señalan que, al hablar de implementación podemos encontrarnos con dos estrategias: la ambigüedad y la imprecisión. Estos dos elementos pueden resultar útiles y pueden ser una oportunidad para superar discrepancias a cerca de la aprobación de una política y para extender el margen de acción frente a una problemática difícil de resolver. A este enfoque se le denomina *ambigüedad* y *simbolismo*. El séptimo enfoque, corresponde al *enfoque bottom-up o backward mapping* que pretende determinar específicamente el nivel dentro de la jerarquía en el cual aparece determinado problema y mediante determinadas acciones y recursos, modificar ese problema hasta conseguir una situación deseable. (Roth, 2009)

Dada la diversidad existente de políticas públicas, el trabajo de análisis de implementación tiene su grado de dificultad. Es por ello por lo que resulta crucial que el marco de análisis de la implementación sea lo suficientemente amplio, flexible y multidimensional. En este sentido (Roth, 2009) hace referencia al modelo analítico de Ingram, que considera elementos como 1) los costos de negociación e información; 2) la estructura reglamentaria; 3) criterios de evaluación; 4) capacidad administrativa y finalmente 5) el contexto de la implementación. (Roth, 2009)

1.4 Propuesta analítica

Este capítulo pretende presentar las tres principales teorías que dan cuerpo a la propuesta analítica que se empleará en la presente investigación sobre la trata de personas. En primer lugar, la teoría de la globalización de Sassen proporciona una entrada al periodo en el que surgen cambios en los sistemas políticos y económicos acompañados por el desarrollo de la tecnología de la información y de la comunicación, y por la manifestación de nuevos fenómenos que afectan diferenciadamente a los países alrededor del mundo y que

exacerban los contextos globales de vulnerabilidad y sus consecuencias sociales, tales como la trata de personas.

En segundo lugar, el análisis del sistema político por su parte permitirá comprender las interacciones y transacciones que se producen entre los distintos ambientes y el sistema político con el propósito establecer una relación de influencia entre los fenómenos internacionales y los sistemas domésticos, a fin de comprender como el sistema internacional, específicamente la normativa internacional moldea la construcción de políticas nacionales en temas de interés global. Este tema es particularmente relevante en el análisis de las políticas públicas de trata y tráfico de personas si consideramos que, primero, la aceleración de los flujos de tráfico de personas está implícita en el proceso de globalización; segundo, el aumento del tráfico de personas está determinado por el incremento sostenido de la demanda internacional; por último, la influencia de los estándares internacionales establecidos principalmente por las Naciones Unidas, que se transversalizan en las políticas nacionales de los países que se han comprometido ante la comunidad internacional a combatir este flagelo.

Finalmente, aterrizamos en el análisis de la brecha de implementación existente entre la metas y objetivos fijados por la política pública de trata y tráfico de personas y sus resultados. Esto permitirá poner en evidencia los alcances y limitaciones que encuentra la política pública en su ejecución. De ahí que en esta investigación partimos de la constatación de la existencia de una política pública de trata y tráfico de personas armonizada con las recomendaciones internacionales sobre este tema. Sin embargo, dado que los resultados de la acción pública no son los esperados, buscamos explicar estas deficiencias en la revisión del proceso de implementación. Para ello se empleará el enfoque de gestión pública que permitirá estudiar la brecha de implementación de la política pública desde cinco condiciones: teoría sólida, leyes claras, responsables comprometidos con los objetivos, apoyos activos, y un contexto favorable.

Capítulo II: Trata de personas en el contexto internacional y nacional.

En esta sección se describirán los principales conceptos que permiten comprender la trata de personas: sus causas estructurales y fines. Adicionalmente, con datos tomados del Informe Mundial sobre la trata de personas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se especificará la situación actual de la trata de personas, es decir el perfil de las víctimas, formas de explotación y perfil de los delincuentes en las distintas regiones a nivel global. Así mismo se identificará los estándares internacionales en la lucha contra la trata de personas, el contexto en el que surge y se desarrolla el fenómeno en Ecuador y las principales acciones y respuestas normativas del Estado ecuatoriano frente a esta problemática.

2.1 La trata de personas: principales conceptos

2.1.1 Definición

En términos generales, cuando se habla de la trata de personas se suele pensar que éste es un fenómeno relativamente reciente, sin embargo, desde inicios del siglo veinte se originó una dinámica denominada “trata de blancas”, que consistía en el traslado ilícito de mujeres blancas hacia el este de Europa, África y Asia con el objetivo de explotarlas sexualmente. (Requena, Giménez, & Espinosa, 2012) Décadas más tarde, durante los años ochenta se implementó en las esferas del poder político y económico internacional el modelo neoliberal, una doctrina de carácter político y económico caracterizado por la libre movilidad de bienes y servicios, por la apertura y fusión de capitales, que facilitó la creación de nuevos mecanismos de vinculación alrededor del mundo y que provocó cambios en las políticas internas de grandes y pequeños países.

Este periodo histórico – denominado como globalización- se caracterizó por una mayor integración política, social y cultural entre los países del mundo; el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y de la información; la internacionalización del sistema financiero; una creciente movilidad de personas, y por el surgimiento de nuevos desafíos globales tales como la trata de personas. Precisamente, en la década de 1980 - cuando el sistema internacional empezaba a globalizarse- la comunidad internacional empieza a visibilizar el fenómeno transnacional de la trata. Desde ahí, distintas instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores dedicados a la lucha contra la trata de personas, han elaborado múltiples definiciones.

En ese sentido, destaca la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocida como la Convención de Palermo. Dicha convención está comprendida por tres protocolos entre los cuales, cabe mencionar al Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, siendo este el primer instrumento de normativa internacional vinculante que define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, (...) con fines de explotación.” (ONU: Asamblea General, 2000) Adicionalmente, la trata suele ser definida como una forma de vulneración de los derechos humanos, dado que expone a las personas a distintos tipos de violencia, discriminación y privación de derechos. Mayoritariamente, este fenómeno afecta a las mujeres, niños, razón por la cual se considera un fenómeno estrictamente relacionado con la violencia de género.

Cabe mencionar que existen diversos enfoques teóricos que abordan la trata de personas, entre las principales podemos encontrar a la criminalización del delito, el enfoque de derechos humanos, el enfoque de seguridad humana, el enfoque feminista, y el enfoque desde la globalización. En primer lugar, el enfoque criminal entiende a la trata como una transgresión del orden público y de la dignidad de las personas, lo que se busca desde esta visión es sancionar a los ejecutores del crimen. El enfoque de derechos humanos considera que la trata es una vulneración grave de los derechos de las personas, en esa línea su principal objetivo es brindar protección y trabajar en una reparación del daño sufrido por las víctimas. (Cortés, Becerra, López, & Quintero, 2011) Por otro lado, la seguridad humana, en cambio, apuesta por medidas preventivas que combatan las causas estructurales que dan origen a la trata y que promuevan el desarrollo humano, la seguridad alimentaria, económica, ambiental, entre otras. El enfoque feminista, tiene varias corrientes liberal, radical, marxista, entre otras, y cada una percibe a la trata de personas de manera diferente, sin embargo, el factor común entre todas las corrientes es la desigualdad de género y los cuerpos feminizados como una de las principales causas para la trata. Finalmente, las teorías de la globalización ven a la trata de personas como un fenómeno transnacional que ha crecido gracias al auge de la globalización y la expansión de los grandes polos de riqueza y desigualdad a nivel global. (Cortés, Becerra, López, & Quintero, 2011)

2.1.2 Causas estructurales

Según Vijeyarasa (2016) las causas estructurales son condiciones sociales, económicas y familiares que colocan a las personas en una situación desventajosa en contraste con el resto de su sociedad o comunidad. En el artículo 9 del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, se describen las medidas preventivas que los Estados deberán aplicar en el marco de la lucha contra la trata de personas, entre las cuales se encuentran la creación de políticas y programas encaminados a combatir factores estructurales tales como la pobreza, subdesarrollo y la desigualdad de oportunidades. (ONU: Asamblea General, 2000)

Generalmente, las necesidades económicas colocan a las personas en situación de vulnerabilidad. La insatisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la vivienda y la salud, ofrece a los traficantes oportunidad para ofrecer a las víctimas mejoras en su calidad de vida a través del engaño. Pese a que la necesidad económica es la causa principal, las potenciales víctimas también suelen enfrentar condiciones sociales como disfunción familiar, desórdenes mentales, conductuales y neurológicos, discapacidades físicas, estatus migratorio, bajos niveles de escolaridad, violencia de género y otras condiciones como mantener una relación de pareja con el traficante o ser un infante privado del cuidado de sus familiares. (UNODC, 2020)

Otras causas que generan vulnerabilidad son la creciente demanda de mano de obra barata, la inestabilidad política y conflicto interno en ciertos países, la pertenencia a un determinado grupo étnico o racial y el desarrollo de la tecnología del internet. Específicamente el desarrollo de internet ha abierto un nuevo espacio en el que los traficantes reclutan a sus víctimas a través de ofertas y anuncios falsos en las distintas plataformas digitales. Este nuevo mecanismo de actuación no solo permite publicar y reclutar víctimas sino también perpetrar el delito y promover el consumo de servicios derivados de la explotación como los servicios sexuales. (UNODC, 2020)

2.1.3 Fines de la trata de personas

La principal finalidad de la trata de personas es la explotación humana en cualquiera de sus formas. Entre estas podemos encontrar: la explotación sexual o prostitución ajena, la servidumbre doméstica y servidumbre forzada, la adopción ilegal de infantes, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, el traslado y venta obligada de estupefacientes. (Vargas, 2018) Encontramos también personas obligadas a trabajar sin remuneración o con una remuneración poco significativa en industrias, en el sector de la

construcción y agrícola. Los niños suelen ser reclutados forzosamente para participar como soldados en conflictos armados. A través de la coerción y el engaño, muchas personas son víctimas de trata con el fin de extraer sus órganos. Encontramos también el reclutamiento forzado de personas para obligarlas a obtener dinero a través de la mendicidad forzada. De la misma manera, algunas víctimas son sometidas a unirse en matrimonio en contra de su voluntad. (UNODC, s.f.)

2.1.4 Perfil de las víctimas

Para definir el perfil de las víctimas de trata de personas, los Estados alrededor del mundo han escogido las variables género y edad como principales características. Encontramos mujeres, hombres, niños y niñas como víctimas de la trata, pero en las distintas regiones del mundo, las cifras y el porcentaje de los grupos más y menos afectados pueden variar. Sin embargo, un elemento común es que el mayor número de víctimas pertenecen al género femenino. En 2018 se encontró que 5 de cada 10 víctimas eran mujeres, y 2 de cada 10 eran niñas.

El perfil de la víctima puede variar dependiendo del fin con el que se ejecute el acto de trata. Por ejemplo, si hablamos de trata con fines de explotación sexual, las mujeres son las principales víctimas, y en el caso de trata con fines de trabajo forzoso, encontramos más hombres adultos como víctimas. En ese sentido, durante 2018 el 50% de las víctimas a nivel mundial fue sometida a la explotación sexual y el 38% fue objeto de trabajo forzado. Así, la trata de personas con fines de explotación sexual es la que mayor número de víctimas presenta en regiones como Norte, Centro y Sur América; Europa, Asia del Este y el Pacífico. Por otro lado, en Asia central y del sur, así como en el continente africano encontramos que el trabajo forzado es la modalidad más frecuente. (UNODC, 2020)

2.2 Estándares internacionales en la lucha contra la trata de personas

2.2.1 Contexto internacional

En la siguiente tabla se puede observar datos estadísticos a nivel regional y subregional el Estado de la trata de personas durante el periodo 2018-2020. Se tomará en cuenta las variables perfil de las víctimas, formas de explotación y perfil de los delincuentes. Para propósitos del presente trabajo de investigación, cabe resaltar la información referente a América Latina. En los últimos años múltiples los Estados Latinoamericanos, organizaciones de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros

actores, han emprendido acciones importantes para combatir la trata de persona en la región. Este delito afecta principalmente a poblaciones que están expuestas a diferentes formas de desigualdad, lo que los hace vulnerables frente a los captadores. Dentro de los diversos tipos de explotación que derivan de la trata de personas, la mayoría de las víctimas en los países latinoamericanos son mujeres y niñas sometidas a la explotación sexual, lo que convierte a la trata en un fenómeno que tiene relación directa con la violencia de género. Sin embargo, adolescentes, niños y hombres también se ven afectados por este delito bajo otras formas de explotación como lo es el trabajo forzado. Cabe resaltar más del 60% de investigados, procesados y condenados por trata de personas en la región son hombres. (Pontón, 2014)

Pese a que resulta difícil medir la dimensión real de este delito dado su carácter ilegal, la trata ha sido combatida en la región desde la implementación de medidas de identificación y asistencia de posibles víctimas y grupos vulnerables y desde la lucha contra las causas estructurales de esta problemática: la desigualdad en todas sus formas, la violencia de género, la pobreza, el desempleo, entre otras. En ese sentido cobra importancia la necesidad de una estrategia regional desde la cooperación bilateral y multilateral que apoyen los esfuerzos nacionales en la lucha contra la trata. (Pontón, 2014)

Tabla 1: *Tendencias regionales sobre la trata de personas*

REGIÓN	PERFIL DE LAS VÍCTIMAS	FORMAS DE EXPLOTACIÓN	PERFIL DE DELINCUENTES
Europa occidental y del sur	La mayoría son mujeres adultas (37%), seguidas por hombres (28%), niños (21%) y niñas (14%). Mayoría de víctimas de género masculino.	Explotación sexual (48%) las mujeres son la mayoría de las víctimas, trabajo forzado (32%) hombres más víctimas y otras formas el 24% restante.	La mayoría de los tratantes (75%) son hombres, al igual que la mayoría de los procesados (78%) y condenados (74%). Gran parte son extranjeros provenientes de Asia y África.
Centro y Europa del sureste	La mayoría son mujeres adultas	Explotación sexual (64%) las mujeres son	La mayoría de los tratantes son hombres,

	(53%), seguidas por hombres (21%) y niñas 22% y niños (4%). Mayoría de víctimas de género femenino.	la mayoría de las víctimas, trabajo forzado (18%) hombres más víctimas y otras formas el 18% restante.	procesados (75%) y condenados (71%) son hombres.
Europa oriental y Asia central	La mayoría son mujeres adultas (46%), seguidas por hombres (38%) y niñas 11% y niños (5%). Mayoría de víctimas de género femenino.	trabajo forzado (66%) hombres más víctimas, Explotación sexual (29%) las mujeres son la mayoría de las víctimas, y otras formas el 5% restante.	La mayoría de las personas investigadas Son hombres (52%), entre los procesados y condenados predominan las mujeres con un 76% y 80% respectivamente.
Sur de Asia	La mayoría son mujeres adultas (44%), seguidas por niños (24%), niñas 21% y hombres (11%). Mayoría de víctimas de género femenino.	trabajo forzado (52%) hombres más víctimas, Explotación sexual (36%) las mujeres son la mayoría de las víctimas, y otras formas el 12% restante.	La mayor parte de los tratantes son hombres. (74%)
Asia oriental y el pacífico	La mayoría son mujeres adultas (46%), seguidas por hombres (38%) y niñas 11% y niños (5%).	Explotación sexual (64%) las niñas son la mayoría de las víctimas, trabajo forzado (29%) hombres más víctimas y otras formas el 7% restante.	Gran parte de las personas investigadas, procesadas y condenadas son mujeres y superan 40% en todos los casos.

	Mayoría de víctimas de género femenino.		
América del norte	La mayoría son mujeres adultas (62%), seguidas por niñas (22%) hombres 13% y niños (3%). Mayoría de víctimas de género femenino.	Explotación sexual (72%) las mujeres son la mayoría de las víctimas, trabajo forzado (22%) hombres más víctimas y otras formas el 6% restante.	En México y Canadá el 73% de procesados y el 80% de condenados son hombres.
Centroamérica y el Caribe	La mayoría de las víctimas de género femenino, mujeres y niñas suman un 79% del total de las víctimas, seguidas por hombres 13% y niños 8%.	Explotación sexual (81%), trabajo forzado (13%) y otras formas el 6% restante. No hay datos exactos sobre el perfil de las víctimas de cada tipo de explotación.	El 56% de investigados y detenidos son mujeres, el 52% de procesados son hombres y el 52% de condenados son mujeres.
América del sur	La mayoría son mujeres adultas (69%), seguidas por hombres (25%), niñas 21% y niños (1%). Mayoría de víctimas de género femenino.	Explotación sexual (64%) cuyas víctimas son mujeres, hombres, niños y niñas en magnitud similar, trabajo forzado (35%) cuyas víctimas son mayormente mujeres. y otras formas el 1% restante.	La mayoría de investigados, procesados y condenados son hombres. Superan el 60% en todos los casos.

África subsahariana	Las niñas representan el 32%, seguidas por mujeres adultas (27%) niños (27%) y hombres 14%. Niñas y niños suman cerca del 60% de víctimas. La mayoría de las víctimas pertenecen al género femenino.	El trabajo forzoso representa el 77% de las víctimas, hombres más víctimas, la explotación sexual (20%) las mujeres son la mayoría de las víctimas, y otras formas el 3% restante.	La mayoría de investigados, procesados y condenados son hombres. Superan el 60% en todos los casos.
África del norte y oriente medio	La mayoría son mujeres, seguidas por hombres, niños y niñas. (los porcentajes varían entre África del norte, Países del Consejo de Cooperación del Golfo y otros países de oriente medio.	El 60% de las víctimas son sometidas a explotación sexual y al trabajo forzoso. La mendicidad forzada suma un 29% y el 11% restante corresponde a otras formas de explotación.	La mayoría de investigados, procesados y condenados son hombres. Superan el 70% en todos los casos.

Fuente: Elaboración propia con información del Informe Global de Trata de personas 2020. UNODC (2020)

2.2.2 Principales Organismos Internacionales: Oficina de las Naciones

Unidas sobre la Droga y el Delito

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas, con sede en Viena, creada en el año de 1997. UNODC es líder en la lucha contra las drogas ilícitas, el crimen organizado y el terrorismo, problemáticas que se han potenciado gracias al proceso de la globalización.

El principal objetivo de esta agencia es *contribuir con los Estados a enfrentar las amenazas que ponen en riesgo la gobernabilidad, la estabilidad social y atentan contra las condiciones básicas necesarias para avanzar en el desarrollo humano de nuestros pueblos*. En ese sentido la Oficina se ha planteado tres pilares de trabajo, entre los que podemos encontrar: primero la investigación y análisis sobre la droga y el delito con fin de mejorar los procesos de toma de decisión, segundo, trabajo normativo, asistencia y desarrollo de tratados internacionales y legislación doméstica, y tercero, el refuerzo de la capacidad de lucha de los Estados desde la creación de programas y proyectos de cooperación técnica en colaboración con la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. (UNODC, s.f.)

2.2.3 Normativa internacional sobre la trata de personas

En lo que respecta a la trata de personas, existen múltiples normas, tratados e instrumentos internacionales que orientan la creación y ejecución de políticas, leyes y normas nacionales y regionales referentes a la prevención, combate y la reparación de las víctimas de trata de personas, desde un enfoque de protección de los derechos humanos. En ese sentido, se menciona a continuación la normativa internacional sobre la trata de personas, derechos humanos y discriminación, trabajo y explotación, y finalmente migración.

El primer instrumento internacional que abordó la trata de personas es el “Convenio Internacional para suprimir la Trata de Blancas” (1904), esto a partir de la Conferencia Internacional de París donde los Estados participantes se comprometían a combatir la prostitución, proteger a las víctimas, intercambiar información y supervisar su territorio. Seis años más tarde se celebró la Convención Internacional para la supresión de la trata de blancas donde se establece por primera vez la necesidad de adopción de medidas penales. De la misma manera en 1921 y 1933 se realizó la Convención para la supresión del tráfico de mujeres y niños y la Convención para la supresión del tráfico de mujeres mayores de edad respectivamente. En ambas convenciones, se definió a la trata como un fenómeno que afecta a las mujeres independientemente de su raza y se incluye a los niños como un grupo vulnerable (Carnevali, 2013).

En 1948, una vez finalizada la segunda guerra mundial se suscribe la Declaración Universal de los Derechos Humanos y un año más tarde, se celebra la Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y se adopta un convenio que engloba todos los instrumentos anteriores y se enfoca en la prevención y sanción de la trata de personas, así como en la cooperación interestatal.

Considerando que la trata de personas es un delito que afecta a diversos grupos poblacionales y que tiene una amplia gama de fines, existen otros instrumentos internacionales que sirven como marco de referencia para los Estados que luchan contra el fenómeno de la trata, entre ellos podemos encontrar instrumentos como el Convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores (1980), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración sobre la eliminación de la violencia en contra de la mujer (1993) y el Protocolo sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000). (OIM, Ministerio del Interior, & Defensoría del Pueblo, 2017)

También podemos encontrar instrumentos como los Convenios 29 y 105 de la OIT sobre el trabajo forzoso y la Convención 182 sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil ratificada en 1999. De la misma manera, cabe mencionar al Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato de Nacionales y No Nacionales en Materia de Seguridad Social (1964), el Convenio 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes (1975), la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares 1990, y las recomendaciones 86 y 151 sobre los trabajadores migrantes. (OIM, Ministerio del Interior, & Defensoría del Pueblo, 2017)

Podemos ver como desde inicios del siglo XX, la comunidad internacional ha prestado gran interés al tema de la lucha contra la trata de personas. Especialmente durante la década de 1990, con el auge de la globalización, la delincuencia organizada transnacional tiene un crecimiento acelerado que exige una respuesta internacional, razón por la cual desde la Organización de Naciones Unidas se emprendieron acciones encaminadas a combatirla. Es así como en 1994 se adopta en la asamblea el Plan Mundial de acción de Nápoles contra la delincuencia organizada transnacional y en el año 2000 se ratifica la Convención de Palermo o Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, misma que “alienta a los Estados parte a estudiar la posibilidad de concretar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales a fin de cumplir sus obligaciones en materia de asistencia para el cumplimiento de la ley en lo que respecta a la investigación, procesamiento y juicio de los implicados en la trata de seres humanos.” (UNODC, 2009) Dicha Convención consta de 3 protocolos: el Protocolo para Prevenir,

Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños más conocido como “Protocolo de Palermo”, el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego.

Actualmente, el Protocolo de Palermo destaca como el principal instrumento internacional que orienta el accionar de los Estados respecto a políticas prácticas contra la trata de personas. Según su artículo 2 el protocolo tiene como finalidad: a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines. (ONU: Asamblea General, 2000)

La importancia de este protocolo radica en varios factores como el establecimiento de la primera definición del término trata de personas ampliamente aceptada por la comunidad internacional, la institución de medidas preventivas a través de las cuales se insta a los Estados parte a emprender actividades de investigación e información, a la cooperación con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, a adoptar y reforzar medidas a través de la cooperación internacional, y a combatir las causas estructurales y factores de vulnerabilidad frente a la trata de personas. Adicionalmente, en el artículo 6, se disponen medidas de asistencia y protección de las víctimas incluyendo la protección de la privacidad y de la identidad, la seguridad y reparación física, psicológica, social, la posibilidad de reparación y la repatriación desde un enfoque de protección de los derechos humanos. Asimismo, se llama a los Estados a adoptar medidas en las fronteras como controles migratorios y fronterizos. (ONU: Asamblea General, 2000)

En ese sentido, según Carnevali (2013) tanto la Convención como el Protocolo han tenido sus limitaciones en combatir el fenómeno de la trata de personas por varias razones entre las que podemos destacar: primero, el retraso en la implementación de medidas legislativas; segundo, contradicciones normativas; tercero, limitada cooperación a nivel de instituciones policiales y judiciales; cuarto, una escasa implementación de medidas sociales dirigidas a combatir factores como la pobreza y la exclusión. Pág. 9

2.3 Estándares del Ecuador en la lucha contra la trata de personas

2.3.1 Contexto de la trata de personas en Ecuador

La República del Ecuador es un país ubicado al noroeste de Sudamérica, limita con Colombia al norte, con Perú al Sur y tiene salida al océano Pacífico. Actualmente su población supera los 17.5 millones de habitantes de los cuales el 50,36% son mujeres y el 49.64% son hombres. (Banco Mundial, 2020) En el Ecuador, el 77,4 de la población total se identifica como mestizo, seguido por un 7,4% de población autodefinida como montubios, un 7,2 % de afroecuatorianos, un 7% de población indígena, 6,1% de los ecuatorianos se autoidentifica como blancos, y otras etnias representan el 0,4%. (Instituto Nacional de Estadística y Censos , 2010)

En diciembre de 2021, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU) señaló que 27,7% de la población vivía en pobreza y el 10,5% en pobreza extrema. Para la fecha, el Coeficiente de desigualdad de Gini en Ecuador fue de 0,47. (Pág. 9) De la misma manera, se conoce que el flujo migratorio de ecuatorianos durante 2021 fue de 608.086 con destino principalmente a Estados Unidos, México y Colombia y el flujo de ciudadanos extranjeros fue de 2.844.735 de los cuales gran parte proviene de países como Estados Unidos, España, Colombia y Perú. (Ministerio de Gobierno Ecuador, 2022) Adicionalmente, Ecuador cuenta con 71.550 personas en situación de refugio, lo que lo convierte en el país latinoamericano con mayor número de población identificada como refugiada, de los cuales gran parte son de nacionalidad venezolana y colombiana. (ACNUR, s.f.)

Desde el 2001, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América elabora un informe anual sobre la trata de personas. El informe clasifica a cada país dentro de cuatro niveles según los esfuerzos realizados para cumplir con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, establecidos en el Protocolo de Palermo. Dentro del hemisferio occidental Ecuador se ha mantenido en la segunda clasificación desde el año 2013, lo que significa que el país está haciendo esfuerzos tales como incrementar los procesos de identificación de víctimas y el número de funcionarios, autoridades y cuerpos policiales encargados de combatir la trata, e implementar un Plan Nacional de Acción actualizado y un Protocolo de atención y protección a la víctimas, con el objetivo de cumplir plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata. Por otro lado, Ecuador ha fallado en los procesos de investigación, enjuiciamiento y condena de los traficantes, en la disponibilidad de los servicios de asistencia para las víctimas. De la misma manera, prevalece la necesidad de mayores esfuerzos en lo que

refiere al abordaje de la explotación sexual y laboral. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2020)

Las víctimas de trata en Ecuador se caracterizan por ser explotadas en la industria sexual y en el ámbito laboral tanto en territorio nacional como en el extranjero. En los últimos cuatro años las provincias con mayor número de casos son Pichincha, Santo Domingo, Azuay y el Oro; el 89% de las víctimas son mujeres jóvenes y adolescentes, un 37,85% del total de las víctimas tienen de 12 a 17 años, seguido por un 32,74% que tienen entre 18 y 29 años. (Ministerio de Gobierno , s.f.)

En el país tanto las víctimas de trata sexual o laboral, adultos y niños, suelen ser explotados en mayor medida dentro del territorio, pero también existen casos de trata en otros países de Sudamérica y en menor medida en Estados Unidos y España. Ecuador además es un país de tránsito de víctimas provenientes de otros países de América del Sur, especialmente Colombia y Venezuela, con destino a Europa y a otros países dentro de la misma región. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2020)

La mayoría de las víctimas son mujeres y niñas de nacionalidad ecuatoriana, y en menor cantidad colombiana y venezolana, tratadas con fines de explotación sexual a través de engaños, o secuestro. Muchas veces la trata sexual esta encubierta en lugares aparentemente legales como bares, centros de relajación, agencias de modelaje, clubs nudistas y servicios de compañía, en los cuales las víctimas son prostituidas en contra de su voluntad. Durante el periodo enero de 2020 hasta marzo de 2022 la modalidad de explotación sexual se presentó mayoritariamente en provincias costeras tales como Santo Domingo, Guayas, Manabí, Los Ríos, Santa Elena, y El Oro, pero también se presentaron casos en cuatro provincias de la Sierra del país entre las cuales están Carchi, Azuay, Loja y Pichincha, siendo esta ultima la provincia con mayor número de incidentes desde el año 2017 según registros del Ministerio de Gobierno. (Ministerio de Gobierno , s.f.) Las mujeres, y niños, migrantes y refugiados (principalmente provenientes de Colombia, Perú, y Venezuela) así como personas LGBTIQ+ son los grupos más vulnerables a la trata con fines de explotación sexual. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2020)

En lo que respecta a la trata con fines de explotación laboral, personas indígenas y afroecuatorianas, migrantes provenientes de Venezuela y colombianos en situación de refugio son los más vulnerables. Este tipo de explotación está presente en sectores informales de la economía, en plantaciones de banano y palma, en la floricultura, la cría de camarones, la pesca, los talleres clandestinos, la minería, entre otras. Los niños están altamente expuestos a ser víctimas de mendicidad forzosa, servidumbre doméstica, y

suelen ser obligados a cometer actos ilegales como el narcotráfico y el robo. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2020)

Un aspecto por destacar de la situación de la trata de personas en Ecuador es el manejo de estadísticas. Al igual que en muchos países alrededor del mundo, contar con información cualitativa precisa sobre las víctimas de trata se ha vuelto una tarea compleja para las autoridades ecuatorianas. Esto sucede por varias razones, la primera responde al carácter ilegal de la trata de personas, lo que dificulta definir la verdadera magnitud de este fenómeno; la segunda es la dispersión institucional, pues existe una brecha entre los datos de las diferentes instituciones encargadas de combatir este delito ya que no cuentan con datos desagregados ni referencias geográficas; y por último se encuentra el temor de las víctimas y familiares a denunciar. (OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos, 2019)

2.3.2 Estándares internacionales adoptados por el Estado ecuatoriano

Ecuador ha ratificado un gran número de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, entre los cuales podemos encontrar tratados internacionales, normas de derecho internacional consuetudinario, y normas de derechos humanos pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y el Sistema Andino, como podemos ver en la siguiente tabla:

Tabla 2: Estándares internacionales adoptados por el Estado ecuatoriano

1. Sistema de la Organización de las Naciones Unidas	AÑO
Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)	1948
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena	1949
Convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores	1989
Convenio # 105 de la OIT relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso	1959
Convenio 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso	1930
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)	1979
Convención sobre los Derechos del Niño	1989
Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	1990

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	1998
Convención # 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil	1999
Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres protocolos	2000
Convenio 118 sobre la Igualdad de Trato de Nacionales y No Nacionales en Materia de Seguridad Social	1964
Convenio N.º 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes	1975
Recomendación N.º 86 sobre los trabajadores migrantes	1949
Recomendación N.º 151 sobre los trabajadores migrantes	1975
2. Sistema Interamericano	AÑO
Convención Americana sobre Derechos Humanos	1969
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	1989
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belem do Pará"	1994
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	1994
3. Sistema Andino	AÑO
Carta Andina para Promoción y Protección de los Derechos Humanos	2002
Acuerdo de Integración Subregional Andino "Acuerdo de Cartagena"	1969
Decisión 545: Instrumento Andino de Migración Laboral	2003
Decisión 548 sobre el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios	2003
4. Acuerdos Bilaterales	AÑO
Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas	2009
Memorando de Entendimiento entre la República de Ecuador y la República de Colombia para la Prevención e Investigación del Delito de la Trata de Personas y la Asistencia y Protección de las Víctimas de la Misma	2012

Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Lucha Antidrogas y en Contra de la Delincuencia Organizada Transnacional entre Ecuador y Perú	2012
Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas entre el Ministerio del Interior de La República del Ecuador y el Ministerio del Interior de la República del Perú	2013
Memorando de Entendimiento entre la República de Chile y la República de Ecuador para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y la Asistencia y Protección de las Víctimas	2014
Convenio Marco entre la República del Ecuador y la República de Paraguay para la Seguridad Ciudadana (incluye Trata de Personas)	2015

Fuente: Sustento Teórico- Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. OIM, Ministerio del Interior, & Defensoría del Pueblo. (2017)

2.3.3 Evolución normativa

Desde el año 2004 el Ecuador ha emprendido acciones normativo-institucionales en línea a la normativa internacional sobre la lucha contra la trata de personas. El gobierno de Lucio Gutiérrez fue el primero declarar la lucha contra la trata de personas como política prioritaria del Estado mediante el decreto ejecutivo 1181 en el año 2004, mismo año en el que se creó una comisión especializada con el propósito de elaborar el Plan Nacional para Combatir la Trata, Explotación Sexual, Laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes, documento promulgado por el Ministerio de Gobierno en 2006 en el periodo presidencial de Alfredo Palacio. En 2005, la trata con fines de explotación sexual y laboral fue tipificada como delitos dentro del Código Penal. En 2013 se crean mesas ejecutivas temáticas y se designa a las instituciones responsables de prevenir, combatir y penalizar la trata de personas a través de la cooperación institucional. (OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos, 2019)

En 2014 se tipifica el delito de la trata de personas en el Código Orgánico Integral Penal, en este documento se especifican las siguientes finalidades de la trata de personas: extracción y comercialización ilegal de órganos; explotación sexual de personas; explotación laboral; promesa de matrimonio o unión de hecho servil; adopción ilegal; mendicidad forzada; y reclutamiento forzoso para conflictos armados o delincuencia. La

importancia del COIP recae en el hecho de que hace referencia a dos principios importantes cuando hablamos de la trata de personas, el primero es la no punibilidad de la víctima (art. 93) y el segundo es el consentimiento de la víctima (art. 110). Así mismo, la eliminación de la necesidad de probar los medios del delito de la trata constituye un avance que facilita el accionar de las autoridades. En 2017 el Ministerio de Gobierno emite la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento rector que incluye un capítulo referente a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. Esta ley establece las obligaciones del Estado ecuatoriano en materia de prevención (art. 120 y 121) y medidas de protección, asistencia y reparación de las víctimas (art. 122). (OIM, Ministerio del Interior, & Defensoría del Pueblo, 2017)

Figura 3: *Evolución normativa de la trata de personas en Ecuador*



Fuente: Plan de Acción contra la trata de personas 2019-2030. OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos. (2019)

Por añadidura, normativa perteneciente al marco jurídico nacional como la Constitución de la República del Ecuador 2008 (arts.35, 46, 66); la Ley de Seguridad Pública y del Estado (arts. 11 y 23 y Reglamento art. 2); el Código del Trabajo (art. 134) y de la Salud (arts. 81 y 212); la Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células (art.73); la Ley de Minería (art. 70); el Código civil (libro I, arts. 279 y 303); el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (art. 3,4); el Código de la Niñez y Adolescencia (arts. 69, 70, 73, 81, 82, 83, 108, 111, 112, 113, 155, 163) y Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (arts. 8, 9,10,11), complementan las normas sobre la trata de personas. (OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos, 2019)

Capítulo III: Las brechas de implementación en la política pública contra la trata de personas en Ecuador

3.1 Análisis sistémico de los estándares internacionales sobre la trata de personas

3.1.1 Inputs

Los inputs de un sistema político son aquellas demandas y apoyos emitidos por la comunidad política que actúan sobre dicho sistema, transformándolo o alterándolo (Easton, 2012). En el caso de la trata de personas, el principal input es la demanda global de prostitución y trabajo esclavo, las diferencias y brechas normativas entre países y la creciente fuerza y poder de los grupos criminales transnacionales. Como podemos observar en el gráfico a continuación, cada año miles de personas son víctimas de trata y aunque entre 2019 y 2020 hubo una disminución de más de nueve mil víctimas, podemos observar que desde 2015 las cifras siempre superan al menos las sesenta mil víctimas. En Ecuador, el número de víctimas registradas entre 2017 y 2019 supera las trescientas, y como en muchos países del mundo la mayoría de afectadas son las mujeres (el 80% de las víctimas) quienes son captadas para ser sometidas a la explotación sexual. (Primicias Ec, 2020) Pese a los esfuerzos institucionales, el país sigue siendo afectado por esta problemática, lo que implica un peso sobre el sistema político y la necesidad de formular respuestas desde las autoridades para combatir el fenómeno.

Figura 4: *Número de víctimas de trata de personas entre 2015-2020*



Fuente: Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2021.

Cabe mencionar que las demandas de la comunidad política no han sido numerosas, dado que la trata de personas en Ecuador es una problemática que ha estado muy invisibilizada. El problema de la visibilidad viene de la ausencia de campañas nacionales de sensibilización desde el año 2006, cuando el gobierno del Ecuador lanzó la

Campaña Nacional contra la trata y tráfico de personas, misma que se desarrolló en dos fases con el objetivo de sensibilizar a la población sobre el fenómeno. Es así como se hizo uso de vallas publicitarias, mensajes en eventos públicos, anuncios de radio y televisión, entre otros, con ayuda de las instituciones gubernamentales, el sector privado y Organizaciones Internacionales en el marco de la lucha regional. El Ministerio del Turismo también lanzó su “Manual de Responsabilidad Social por un Turismo Responsable” con el que buscaba sensibilizar a los funcionarios públicos. En ese mismo año se abre la página web sobre el Plan Nacional contra la trata, y el país se une a la campaña regional “Llama y Vive” a través de la cual se establecían números de emergencia para denunciar dicho delito. (Buitrón, 2012) En ese sentido, la falta de visibilidad del problema provoca que este no se ciudanice y que se convierta en un asunto de alta política donde el apoyo social se vuelve muy reducido.

3.1.2 Perturbaciones: La Globalización y el COVID-19

El análisis sistémico de Easton permite señalar las principales perturbaciones del ambiente que afectan el sistema político e inciden en la política nacional. En ese sentido encontramos a la Globalización, el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación y la movilidad de personas, que han generado contextos de vulnerabilidad. En primer lugar, las TIC's y específicamente el Internet ha servido como un medio para que los traficantes identifiquen personas vulnerables y recluten víctimas a través de interacción por redes sociales y páginas web y publicaciones basadas en el engaño como ofertas laborales, por ejemplo. El Internet además ha servido como un mecanismo de transmisión de algunas formas de explotación como la prostitución ajena con fines de entretenimiento, la venta ilegal de órganos, la adopción ilegal, entre otras. Esto ha establecido una “nueva geografía de la trata de personas” que permite a los criminales actuar sin límites de fronteras a través del ciberespacio, que sirve de lugar de captación y explotación, así como de consumo de servicios de explotación (UNODC, 2020)

Otro factor que ha favorecido la trata de personas, en el contexto de la globalización, es la creciente movilidad de personas. A lo largo de los años, la humanidad ha migrado por múltiples razones, entre ellas la búsqueda de mejores condiciones de vida. En la era de la globalización, el desarrollo de las TICs, de los transportes, la internacionalización de las actividades económicas, así como el incremento de las desigualdades socioeconómicas entre el norte y sur global, ha provocado un crecimiento de los flujos migratorios alrededor del mundo. La migración actualmente no solo

comprende la transferencia de mano de obra, es decir no es exclusivamente de carácter laboral, sino que también se produce por condiciones como desastres medioambientales, conflictos civiles, entre otros que obligan a las personas a salir de sus países de origen. (Goite Pierre & Medina, 2014)

Históricamente, gran parte de los flujos migratorios provienen de países en desarrollo hacia países industrializados, con economías desarrolladas que aparentemente ofrecen mejores condiciones laborales. Esto ha provocado que los países del norte global impongan medidas restrictivas a la migración, y que consecuentemente se origine una densa población en estatus migratorio ilegal. Gran parte de los migrantes ilegales provienen de regiones donde están presentes problemáticas socioeconómicas como la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la violencia, en ese sentido, en Latinoamérica, la migración se ha vuelto trascendental, y tiene su origen en desigualdades históricas y condiciones estructurales que los hacen más vulnerables a sufrir de violencia y a verse envueltos en las redes de la delincuencia organizada transnacional. Es así como, crímenes como la trata de personas y las distintas formas de explotación que conlleva se han globalizado y han creado nuevos contextos de vulnerabilidad para actores desfavorecidos como los migrantes ilegales, mujeres, grupos marginados, entre otros. (Goite Pierre & Medina, 2014)

Con la globalización han surgido procesos globales que superan los límites territoriales del Estado, tales como el crecimiento del mercado y las actividades económicas. Pese a que esto podría parecer un beneficio común del proceso globalizador, la distribución de este crecimiento ha afectado de manera distinta a los países desarrollados y a aquellos con menores niveles de desarrollo. En ese sentido, vienen a ser las elites económicas quienes más gozan de estos beneficios, situación que contrasta con la situación de actores que, no pueden integrarse plenamente a la globalización, al no contar con los recursos y capacidades necesarios. Es así como la desigualdad y pobreza también se han globalizado; existe una desigualdad económica y espacial en la distribución de los beneficios de la globalización que ha generado una fuerza laboral informal que es altamente vulnerable a caer en dinámicas de trata de personas y explotación (Sassen, 2007).

Una segunda perturbación es la pandemia del COVID 19 que provocó un gran aumento de la desigualdad. En marzo de 2020, Naciones Unidas lanzó el informe donde

señalaba que, la pobreza, la educación, la desigualdad de género, y el desempleo se habían incrementado por motivo de la pandemia del COVID-19, aumentando aceleradamente los niveles de desigualdad a nivel global. Hubo grandes retrasos en la lucha contra la pobreza, la desaceleración de la económica y disminución de ingresos de familias vulnerables provocó que un gran número de personas caiga bajo del umbral de la pobreza. Así mismo, la calidad de la educación se deterioró, muchos centros educativos cerraron, interrumpiendo los ciclos académicos de miles de estudiantes en todo el mundo. Al igual que en muchos otros ámbitos, las mujeres se vieron afectadas al estar más expuestas a violencia doméstica y al ser el grupo poblacional más propenso a caer en el desempleo. En ese sentido, el COVID-19 también provocó un aumento en el desempleo y la suspensión de múltiples actividades económicas; las mujeres y los jóvenes han sido los grupos de población más afectados por esta tendencia. (Organización de las Naciones Unidas, 2020)

Según la (OIM, 2020) existen múltiples razones por las cuales la pandemia puede exacerbar la vulnerabilidad frente a la trata de personas, entre ellas podemos encontrar primero, el desempleo, que empuja a las personas a buscar nuevas fuentes de ingresos y las expone a ser víctimas de redes de trata; segundo, la interrupción de los servicios educativos pone en riesgo a niños y niñas; tercero, los tratantes se han adaptado a la pandemia como en el caso del desarrollo de nuevos espacios de explotación como el internet que superan la barrera del distanciamiento social. En el caso de las personas que ya se encuentran en situación de explotación, pueden verse más expuestas a tratos violentos, no pueden aislarse, no se encuentran en condiciones de salud óptimas y podrían verse sumamente afectados por un contagio de covid-19. En cambio, las personas que han logrado salir de las redes de trata podrían ser vulnerables al abuso, detención o revictimización y no pueden acceder a servicios de salud ya que por lo general no cuentan con documentación, adicionalmente muchos centros de acogida cerraron y muchos de los recursos destinados a la protección de víctimas se redireccionaron a otros asuntos que se consideraban prioritarios al momento.

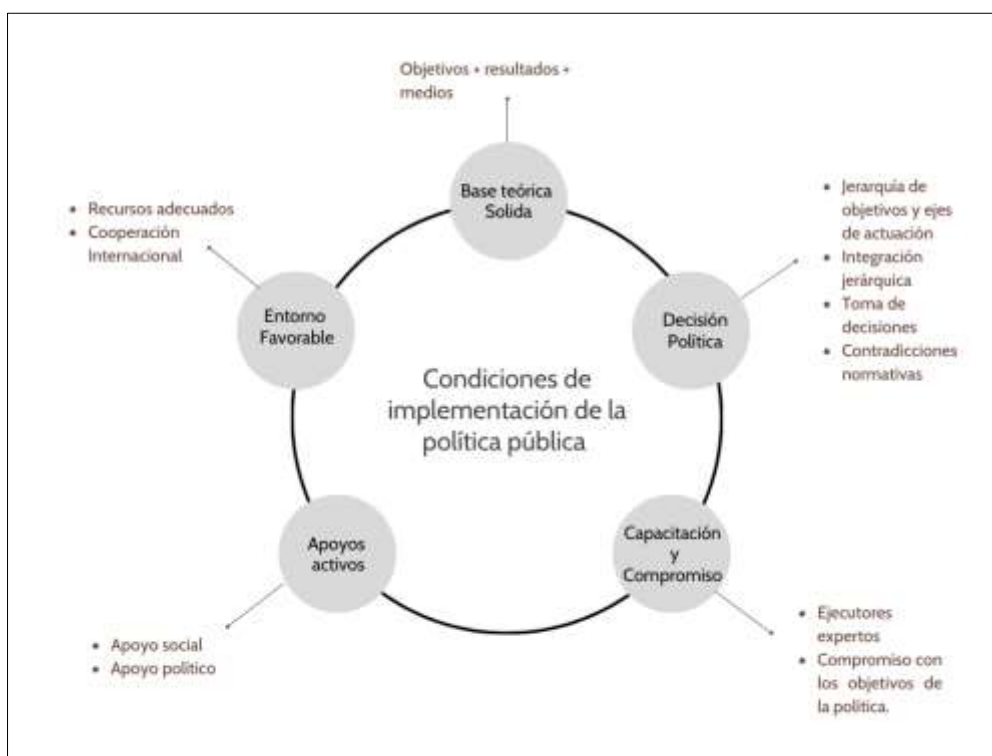
Este conjunto de problemáticas tiene dos dimensiones, por un lado, son de carácter extra social, pues la desigualdad global incide en la política nacional. Específicamente el aumento de la desigualdad en países fronterizos como Colombia y Perú constituyen una perturbación externa, frente a la cual el sistema político debería actuar con medidas como el diseño de normativas de protección a migrantes en situación de vulnerabilidad.

A nivel intrasocial, podemos encontrar el aumento desigualdad y de factores de vulnerabilidad a nivel nacional, así como en la disminución de recursos económicos, técnicos y humanos disponibles para la implementación de las políticas de combate de la trata y tráfico de personas.

3.2 Identificación de la brecha de implementación en la política pública contra la trata de personas en Ecuador 2019-2021

Sabatier y Mazmanian (1996), identifican cinco condiciones fundamentales para que una política pública logre modificar la situación problemática que busca resolver. Se pretende, lograr un alto nivel de coherencia entre los objetivos de la política, el proceso toma de decisiones por parte de los entes implementadores, y los efectos de dichas decisiones. A continuación, se señalan dichas condiciones y se detalla en qué consiste cada una:

Figura 5: *Condiciones de implementación de la política pública*



Fuente: Elaboración propia con información de Roth (2009).

3.2.1 Base teórica sólida

Con el fin de evidenciar cuan bien elaborada está la política a implementar, Sabatier y Mazmanian (1996) sugieren revisar si la política está basada en una teoría sólida, es decir, si relaciona el cambio del comportamiento del grupo objetivo con los objetivos de la política. Pg. 486 Adicionalmente la política debe detallar los medios que permitirán el

cumplimiento de los objetivos. En el anexo 1, se señalan los ejes fundamentales del Plan de acción contra la trata de personas en Ecuador: el eje de promoción de derechos y prevención del delito de la trata; el eje de atención, protección integral y restitución de derechos a las víctimas de trata de personas; el eje de investigación y judicialización del delito de trata personas; y, por último, el eje de fortalecimiento de la gestión institucional, coordinación interinstitucional y gobernanza. Dentro de cada eje, se señalan objetivos generales, específicos, el resultado esperado posterior al proceso de implementación y los medios a través de los cuales se busca cumplir dichos propósitos. Adicionalmente, se suele señalar el grupo poblacional al que se dirigen las acciones.

En ese sentido podemos inferir que la política está muy bien elaborada, ya que cumple con los componentes básicos de la teoría sólida que busca un cambio en el comportamiento del grupo objetivo, es decir las víctimas de la trata personas o grupos potencialmente vulnerables. Recordemos que Ecuador se ubica en la segunda categoría dentro de la clasificación establecida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, lo que señala que además de que la política está bien concebida, ésta cumple los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, establecidos en el Protocolo de Palermo.

3.2.2 Decisión política

Existen varias consideraciones esenciales para determinar el nivel de actuación e influencia que tienen los funcionarios sobre la política. Mientras más clara y específica sea la ley o decisión política en cuanto a objetivos, directrices de actuación, integración jerárquica de instituciones, y toma de decisiones, mayor será la probabilidad de que dicha política modifique exitosamente la situación problemática que busca combatir. (Sabatier & Mazmanian, 1996) A continuación, se describen dichos aspectos y el estado de ellos en del Plan de Acción Contra la Trata y Tráfico de Personas en Ecuador 2019-230 (PACTA):

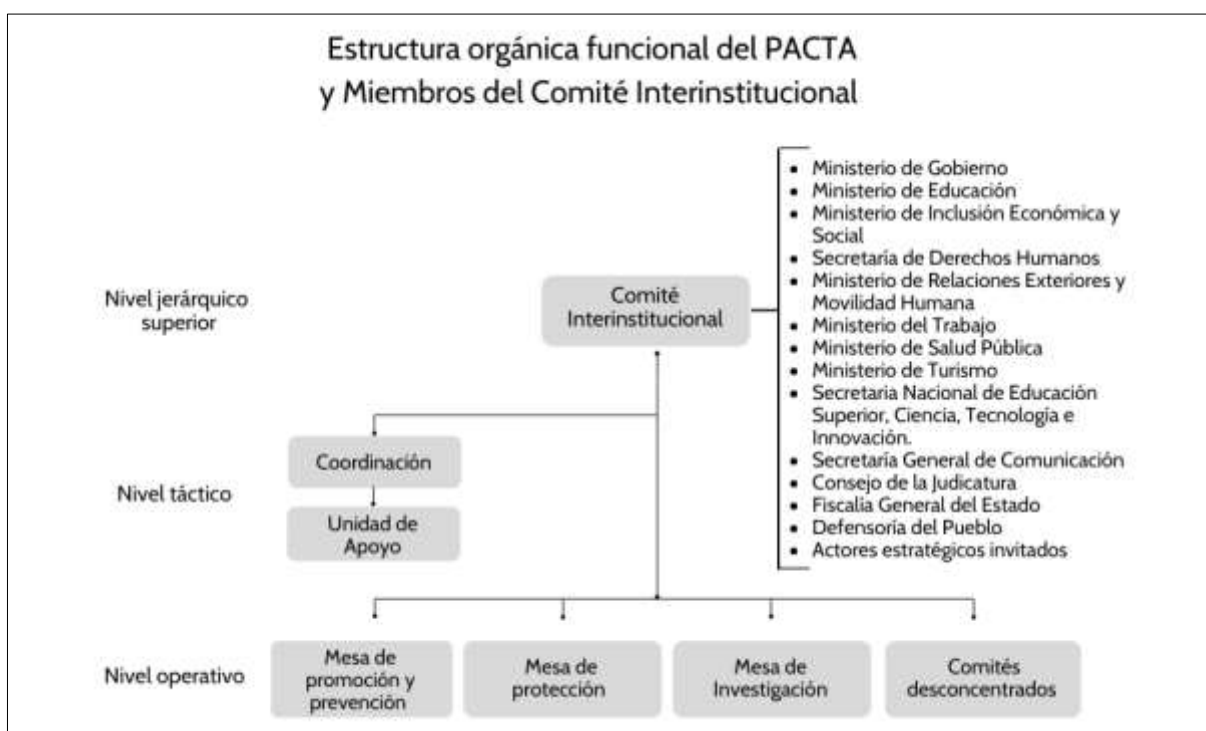
a) Es necesario precisar sobre la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación de los ejecutores de la política. Pg. 487

Pese a que los objetivos generales y específicos, los resultados deseados y las competencias instituciones se detallan en la legislación (Ver tabla anexa), aún no se ha logrado estructurar un protocolo de actuación integral que guie el accionar de los funcionarios de acuerdo con el nivel de prioridad de los objetivos.

b) Se debe establecer una integración jerárquica entre los entes implementadores de la política pública. Una estructura administrativa compleja resultará en mayor resistencia a la implementación de la política. Pg. 488

En el marco de la lucha contra la trata de personas intervienen múltiples actores estatales, e instituciones que se organizan a través de mesas técnicas-operativas. En la cúspide de la estructura orgánica se encuentra el Comité Interinstitucional presidido por el ministro/a de Gobierno. Al Comité le sigue la coordinación, que se encuentra a cargo del director/a de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno. Actualmente siete ministerios, tres secretarías, el Consejo de la judicatura, la Fiscalía General, y la Defensoría del Pueblo son parte de esta estructura como se puede observar a continuación:

Figura 6: Estructura orgánica funcional del PACTA y miembros del Comité Interinstitucional



Fuente: Plan de Acción contra la trata de personas 2019-2030. OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos. (2019)

Pese a que, si existe una organización jerárquica entre el comité, la coordinación, y las mesas de prevención, protección, e investigación, la falta de coordinación y la ausencia de una ruta de acción interinstitucional en el marco de los ejes de actuación del plan ha

provocado trabas de implementación como lo son la duplicidad de funciones, dispersión de los esfuerzos y una débil articulación entre instituciones.

c) Se deben especificar los mecanismos y procedimientos formales de toma de decisiones. Pg. 489

En el cuarto capítulo de el Plan de Acción contra la trata de personas, se detalla cómo está estructurado el Modelo de gestión para la gobernanza del PACTA y se especifican las atribuciones de cada una de las instituciones responsables de la ejecución de la política pública. Sin embargo, no se especifican los mecanismos de toma de decisiones.

d) Se debe evitar contradicciones normativas. Pg. 490

La pandemia afectó diferenciadamente a los distintos sectores de las sociedades latinoamericanas. Específicamente la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, trabajadores informales y poco cualificados, y otros grupos marginados, son quienes más golpeados se vieron por el impacto de la COVID-19. La vulnerabilidad de estos grupos se incrementó debido a múltiples factores, entre ellos la falta de accesos a servicios básicos y de salubridad, lo que implicó un mayor riesgo de contagio y muerte durante los primeros meses de pandemia; el aumento de desempleo o la imposibilidad de llevar a cabo actividades del sector informal, situación que se tradujo en una disminución de los ingresos; el incremento de violencia de género, intrafamiliar e infantil derivado del confinamiento; la deserción escolar; entre otros. (Lustig & Tommasi, 2020)

Todos estos factores constituyen una “situación de vulnerabilidad multidimensional” que expone a mujeres, niños, personas mayores, migrantes, indígenas, personas en situación de pobreza que habitan en zonas urbanas, personas LGBTQI; a diversos tipos de privaciones que en muchos casos se agravan por condiciones como el estatus migratorio ilegal, la identificación étnica, identidad de género y orientación sexual, etc. Estas vulnerabilidades se han visto exacerbadas por la COVID-19, y consecuentemente ha aumentado el número de personas propensas a ser víctimas de distintas dinámicas ilegales como la trata de personas. En este contexto se vuelve necesaria una intervención estatal a través de una identificación de las instituciones encargadas de proteger a los grupos vulnerables y de la asignación de recursos adecuados para la implementación de medidas que solventen las necesidades de los más indefensos. (Lustig & Tommasi, 2020)

Ecuador ha venido enfrentando desde hace años atrás un detrimento en las condiciones sociales, económicas y políticas. Durante el período presidencial de Lenin Moreno (2017-2021), hubo múltiples intentos de implementar medidas agresivas que afectaban la calidad de vida de la población: se disminuyó paulatinamente el presupuesto destinado para salud, educación, entre otros servicios sociales, con el fin de cumplir con las directrices del Fondo Monetario Internacional, como lo son la reducción del gasto público, y la eliminación de subsidios a los combustibles que afectan a los trabajadores. Esta situación sumada a la irrupción de la COVID-19 empeoró las condiciones de población, pero, sobre todo recrudeció la pobreza y la desigualdad. El deterioro de las condiciones socioeconómicas volvió a las minorías y grupos marginados aún más vulnerables de lo que eran en años anteriores. (Viola & Machado, 2020)

En lo que respecta a la migración en Ecuador, durante el gobierno de la Revolución Ciudadana se promulgaban los principios de “libre movilidad” y “ciudadanía universal”, en línea al proyecto contrahegemónico y nacionalista que buscaba proteger la soberanía ecuatoriana. Sin embargo, en los últimos 5 años, la migración se ha abordado desde una lógica ambivalente pues por un lado apuesta por un discurso de protección de migrantes en situaciones de vulnerabilidad, pobres, indocumentados, y refugiados; y por otro lado se enmarca en una agenda migratoria globalizada de control y restricción a la migración, en la cual se generan lógicas de clandestinidad y mayor exposición a diversas formas de violencia y desigualdades estructurales que se exteriorizan a través de la migración internacional tales como la trata y tráfico de personas. (Ruiz & Álvarez, 2019)

Según Ruiz y Álvarez (2019), estas medidas restrictivas, criminalizan a migrantes en situación de vulnerabilidad bajo un discurso de cuidado y protección, que verdaderamente legitima el control migratorio. Pg. 710 Así mismo, menciona que los acuerdos, la cooperación entre estados y la ayuda técnica de organismos internacionales, en materia de migración y trata y tráfico de personas, han sostenido el modelo globalizado de restricción migratoria. Estos retrocesos en los indicadores socioeconómicos a nivel de Ecuador y a nivel regional, constituyen una gran contradicción a la política pública de trata y tráfico de personas. Al implementar medidas que deterioran la calidad de vida de las personas, que limitan el acceso a servicios sociales y servicios básicos, se generan mayores oportunidades para que los criminales capten víctimas.

3.2.3 Capacitación y compromiso

El Comité Interinstitucional ha emprendido múltiples procesos de capacitación y sensibilización de sus funcionarios administrativos, de justicia y servidores policiales frente a la problemática. Sin embargo, se presentan dos problemáticas: primero, aún no existen profesionales especializados que comprendan el delito desde sus diversos enfoques (derechos humanos, movilidad humana, género, etc.), segundo, hay una alta rotación de personal.

3.2.4 Apoyos activos

(Sabatier y Mazmanian, 1996) señalan la importancia de contar con apoyo social y político a lo largo de todo el proceso de la implementación de la política pública como se describe a continuación:

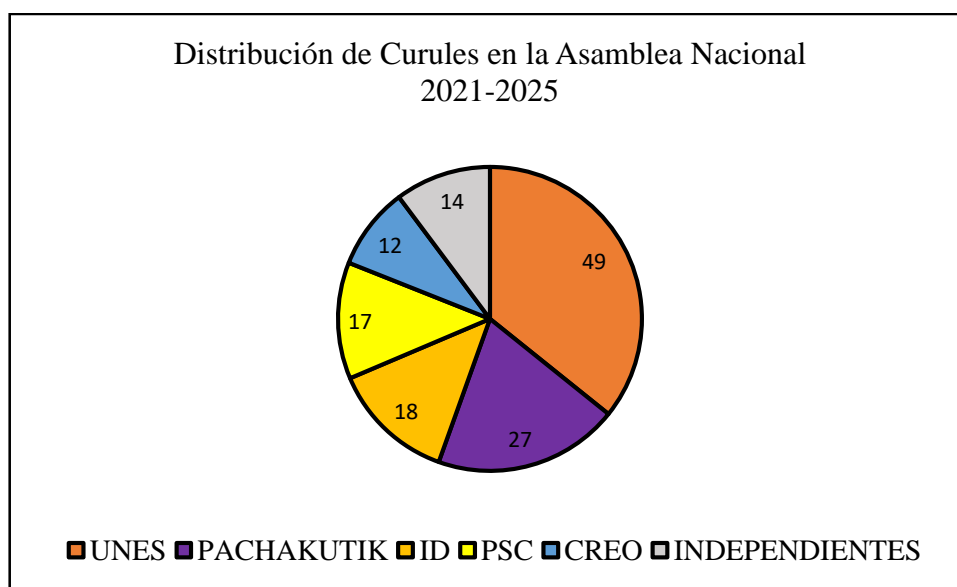
a) Apoyo social: La política pública debe proporcionar apertura suficiente para que distintos actores apoyen y participen del proceso de implementación. Pg. 497

El Plan de Acción contra la trata de personas en Ecuador, señala como fuentes principales de información al Sistema de Registro para la identificación de Víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de migrantes REGISTRATT y el Sistema Integral de Actuaciones Fiscales SIAF, plataformas estadísticas del Ministerio de Gobierno y la Fiscalía General del Estado, sin embargo, existe una falta de homogenización de los datos e indicadores además de una falta de coordinación interinstitucional en procesos de recolección de información. En esta misma línea, cabe resaltar la falta de datos actualizados sobre la población en general, debido a que el último censo poblacional se lo realizó en 2010, y consecuentemente no hay datos actualizados sobre problemáticas sociales y desigualdad (OIM, Ministerio del Interior, & Gobierno de los Estados Unidos, 2019). Pese a que se insta a los actores de la sociedad civil y a la academia a apoyar los esfuerzos en la lucha contra la trata de personas, no existe un acceso público a la información estadísticas, a documentos oficiales, entre otras fuentes de información, y adicionalmente no hay suficiente coordinación con dichos actores, y no existen mecanismos formales de articulación con la sociedad. (Fundación Orquidea; Fundación Quimera; , 2020)

b) Apoyo político: La implementación debe estar a cargo de funcionarios que apoyen y consideren altamente prioritarios a los objetivos de la ley. Pg. 496

Al apoyo social se suma la necesidad de apoyo político. Cómo se puede observar en la gráfica a continuación, la actual distribución de curules en la asamblea no favorece la implementación ágil de proyectos de ley por parte del ejecutivo, de tal manera que el presidente se visto en la necesidad de gobernar mediante decretos. Esto implica una gran limitación para el proceso de implementación.

Figura 7: *Distribución de Curules en la Asamblea Nacional 2021-2025*



Fuente: <https://www.planv.com.ec/historias/politica/nuevos-y-vejos-rostros-y-claves-la-proxima-asamblea>

3.2.5 Entorno favorable

Para Sabatier y Mazmanian (1996) el entorno hace referencia a dos condiciones principales. La primera, implica la existencia de recursos oportunos, suficientes y adecuados; la segunda, la existencia de un enfoque integral y articulador:

a) Es importante que los recursos a disposición de estos entes sean suficientes para contratar personal capacitado, realizar los análisis técnicos, recolectar la información y cubrir las necesidades administrativas el desempeño de sus actividades. Pg. 499

En el PACTA 2019-2030 se indica que “5 de las 12 instituciones que integran el Comité Interinstitucional, señalan que no cuentan con presupuesto suficiente para ejecutar el Plan operativo anual (POA) sobre trata de personas” Pg. 62, siendo este uno de los mayores retos para los ejecutores de la política. Los escasos recursos e infraestructura impiden llevar a cabo exitosamente los objetivos la política.

b) Es importante un abordaje integral y coordinado de la problemática dado que supera los límites estatales. Pg. 499

La trata de personas es una problemática transnacional que requiere ser abordada desde una lógica transfronteriza, que fortalezca las instituciones nacionales y su capacidad de prevenir, combatir, sancionar a los criminales y reparar a las víctimas de trata de personas. A nivel bilateral Ecuador mantiene acuerdos y convenios con Perú, Colombia, Argentina y Chile con el fin de cooperar en estos temas. En el marco regional, encontramos la Guía de Actuación Regional para la detección temprana de situaciones de Trata de Personas en pasos fronterizos de MERCOSUR. (Defensoría del Pueblo Ecuador, 2015) Adicionalmente, en el marco de INTERPOL, se han llevado a cabo 3 operaciones de rescate de víctimas de trata de personas, a nivel de América del Sur, en países como Colombia, Perú, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Argentina y Brasil. (INTERPOL, 2016)

Uno de los principales esfuerzos realizados fue el del entonces Fiscal General del Estado de Ecuador, Galo Chiriboga, quien propuso y entregó el proyecto de creación de la Corte Penal de UNASUR, que pretendía combatir la delincuencia organizada transnacional como la trata y tráfico de personas, lavado de activos, el narcotráfico entre otros. Esta iniciativa buscaba sumar esfuerzos para investigar y judicializar acciones delictivas transnacionales desde una lógica regional. (Fiscalía General del Estado, 2016) Sin embargo, vemos que en los últimos años hay una crisis de las organizaciones regionales de 3ra generación. UNASUR después de más de una década de su creación se desintegró en 2019 dado el alto nivel de desacuerdo entre los países miembros, lo que terminó socavando el rol internacional de la región suramericana frente a problemáticas como la desigualdad, los asuntos migratorios y la democracia.

3.3 Expertos y Validación de resultados

Es sumamente importante que los resultados obtenidos a través de la revisión documental de fuentes secundarias tales como documentos oficiales e informes, sean contrastados con algún instrumento de validación que aporte confiabilidad a los mismos. En ese sentido en esta investigación se buscó realizar entrevistas con actores clave, específicamente miembros de organizaciones o funcionarios de gobierno que conozcan y trabajen directamente el tema trata de personas. Dado el carácter cualitativo de esta investigación, las entrevistas realizadas son semiestructuradas, lo que implica la existencia de temas específicos alrededor de los cuales se desarrollarán preguntas abiertas que ofrecen mayor

amplitud. Este tipo de entrevista resulta ser de gran utilidad ya que ofrece la oportunidad de obtener respuestas profundas y mucho más completas y es lo suficientemente flexible al permitir añadir nuevas preguntas para obtener información más específica o cambiar el orden del cuestionario en caso de ser necesario. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2018)

En este contexto se realizaron dos entrevistas. La primera entrevista se llevó a cabo el 10 de junio de 2022, con Ayadne Bittencourt, Doctora en Derecho por la Universidad Federal de Río de Janeiro, quien aportó a esta investigación con sus conocimientos desde el punto de vista migratorio. A continuación, se encuentran los principales resultados obtenidos en el proceso de validación.

3.3.1 Resultados de la entrevista

Contextualización del fenómeno

Aryadne no ofreció una definición concreta de la trata de personas, sin embargo, desde el punto de vista de la migración sostiene que “el ingreso irregular de personas de las fronteras terrestres y los pasos irregulares (...) pone a las personas de distintas formas de vulnerabilidad que incluye explotación sexual, **abuso de poder por autoridades** o por otros tipos de grupos y también la posibilidad de trata de personas.” Haciendo referencia a la migración ilegal como uno de los causantes o factores que exacerban la inseguridad de ciertos grupos de personas frente a dinámicas criminales como la trata.

Prioridad de la política de trata

Sabemos que en 2004 el gobierno ecuatoriano definió a la política de trata y tráfico de personas como prioritaria. Hoy 18 años después Bittencourt, considera que “**hay muchas prioridades concurrentes** para el Gobierno actual, y considerando el tamaño de la situación los **esfuerzos** pueden ser considerados como **insuficientes**”. Esto podría indicar que, dentro de la coyuntura actual, muchas veces políticas como la de trata y tráfico de personas, pasan a segundo plano, aunque la necesidad de incrementar los esfuerzos para combatir la trata desde sus causas estructurales sigue latente.

Retos y perturbaciones

Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, uno de los principales retos de las autoridades frente a la trata de personas es superar las fallas en los procesos de investigación, enjuiciamiento y condena de los traficantes y en la disponibilidad de los

servicios de asistencia para las víctimas. La entrevistada evaluó las acciones del gobierno sobre estos temas y explicó que “Ecuador vive un momento de mucha presión porque tiene unas dificultades internas, en términos económicos, en términos de seguridad, políticos, una crisis política.” y que la situación del país “es un desafío que pondría en **dificultad política** a cualquier gobierno”. Como podemos evidenciar, el gobierno actual presenta limitaciones para superar los retos en torno a la ejecución de sus políticas no solo en el tema de seguridad sino en otros ámbitos como el socioeconómico y político.

Otro desafío es la reciente pandemia del COVID-19, Aryadne señala que la pandemia ha provocado la pérdida de “una consideración más general sobre asuntos relacionados con la política pública”, reconoce que la crisis sanitaria fue un desafío global “que nos pone una situación excepcional, pero **la excepcionalidad, nunca puede ser una excepcionalidad de derechos (...)** Todas las políticas públicas se deben adaptar para mantener los derechos fundamentales”. Como se ha demostrado en este trabajo de investigación, la adopción de medidas que atentan contra la calidad de vida de la población, medidas que han empobrecido y precarizado a los más vulnerables, han sido un factor común durante los dos últimos periodos de gobierno, sin que eso signifique que es el único causante, pues también existen factores externos que incrementan esas vulnerabilidades.

Decisión Política

Uno de los pilares para una correcta implementación de la política es un alto nivel de articulación interinstitucional. Bittencourt indica que la cuestión de la coordinación no es un problema exclusivo de la política pública sobre trata de personas, por lo que resalta la necesidad de que la **articulación interinstitucional sea “más eficiente, más transparente y fluida**. No solamente entre las y sus instituciones en Quito a nivel central, sino también entre las instituciones nacionales y las instituciones provinciales y locales.” Esto evidencia que si existen obstáculos y a su vez oportunidades de mejora a nivel de decisión política. Por otro lado, entre los principales aciertos de la política, Aryadne hace alusión a la “buena disponibilidad de Ecuador para coordinar estos temas con otros países” y sugiere “garantizar la protección de personas en situación de Movilidad Humana contra la trata de personas”

Capacitación y compromiso

En torno al tema de capacitación, Bittencourt destaca su gran importancia y señala que estas deben ser frecuentes dado que existe mucha **rotación de personal**. Cuando se le preguntó sobre algunos elementos que podrían mejorar en la formación de los funcionarios, mencionó que “A veces se recibe **quejas del trato de los funcionarios públicos**” por lo que recomienda la implementación de “mecanismos de quejas, de denuncia, por parte de las personas de interés, personas usuarias de este servicio”. Aquí encontramos una de las limitaciones encontradas anteriormente en el desarrollo de este capítulo: la rotación de personal. Esta falencia afecta directamente con el nivel de capacitación de los funcionarios encargados de ejecutar la política, mismos que muchas veces no ofrecen el trato adecuado a las víctimas de estos delitos.

Apoyos activos: social y político

La implementación de políticas públicas requiere la participación y el apoyo de la sociedad civil. Bittencourt, considera que, si existe participación y que ésta es valorada internacionalmente, pero que “suele ser como a nivel de consulta o de una forma más ad hoc” razón por la cual recalca la importancia de “**institucionalizar y formalizar la participación** activa al interno de estas instituciones.” Vemos que más allá de sensibilizar a la población y visibilizar la problemática es necesario también el establecimiento de mecanismos formales de participación no solo con la sociedad sino también con diversidad de actores que apoyen el proceso de implementación.

Entorno favorable: recursos y cooperación internacional

Las distintas formas de crimen organizado transnacional requieren ser abordados desde una lógica de cooperación que permita la optimización de recursos y el fortalecimiento de las capacidades estatales. Respecto a este tema, Aryadne planeta la importancia de “concientizar a las instituciones de la posibilidad de apoyo, de los beneficios que pueden obtener de abrir la participación organismos internacionales” quienes podrían aportar con experticia técnica desde las etapas de diseño de la política y ofreciendo guías para la implementación. Además, señala que “las instituciones públicas hacen **consultas** a los organismos internacionales **en un momento ya tardío**” por lo que podemos inferir que no se han aprovechado correctamente los mecanismos de cooperación internacional respecto al tema de trata y tráfico de personas.

4. Conclusiones

Los diferentes apartados de esta investigación ofrecen varias conclusiones de gran relevancia. Primero, es notorio que la trata de personas es una problemática que existe en todas las regiones del mundo y que en los últimos años ha ido en aumento. Este fenómeno puede ser abordado desde varios enfoques dada la complejidad de este, por ello la existencia de brechas en la implementación de la política sobre este tema requiere de una explicación multicausal. A este respecto, la hipótesis propuesta al inicio de este estudio planteaba que “La brecha de implementación en la política pública ecuatoriana en temas de trata de personas se explica por falta de recursos humanos capacitados, la ausencia de protocolos y la falta de recursos económicos” pero este supuesto se cumple parcialmente, ya que los resultados obtenidos señala la existencia de otros factores como la falta de integración institucional, la presencia de contradicciones normativas, la falta de apoyo a los objetivos de la política, y una escasa cooperación internacional sobre el tema.

Los resultados de esta investigación se lograron gracias al análisis documental de fuentes secundarias y a entrevistas con actores clave que sirvieron como herramienta de validación. Fundamentalmente se obtuvo que, la política pública ecuatoriana sobre la trata de personas cumple a cabalidad solo una de las cinco condiciones de implementación de la política pública, lo que implica que los objetivos planeados no logren los resultados esperados y que la problemática o bien se mantenga o incremente. En un sentido más puntual, se concluye que, en el Ecuador, si bien se evidencia un mayor compromiso para lucha contra la trata de personas y se han generado reformas legislativas a la luz de los estándares internacionales, persisten varias limitaciones para la implementación de una política pública integral que dé una respuesta al delito de trata.

A nivel normativo, si bien desde el año 2004 ha habido reformas legislativas importantes, aún existen dificultades de implementación e incluso se evidencian contradicciones normativas; a nivel político, no hay suficiente apoyo, no existen protocolos específicos y aún no se ha logrado un buen nivel de articulación entre instituciones, persisten limitaciones como la duplicidad de esfuerzos y respuestas aisladas; a nivel de recursos humanos, los funcionarios no son especializados en el tema y existe alta rotación de personal lo que impide establecer el sentido de compromiso con los objetivos de la política, en sí, se requieren más esfuerzos de sensibilización y capacitación; a nivel de entorno, no hay suficientes mecanismos de cooperación y

coordinación internacional, por lo que no se puede acceder a beneficios como la optimización de recursos o el fortalecimiento de los esfuerzos nacionales; finalmente a nivel de recursos, este viene siendo una de las principales barreras a la implantación pues no hay una adecuada asignación de recursos a la políticas públicas en materia de lucha contra la trata de personas.

En el caso específico que se analiza en esta investigación, no se ha encontrado una teoría que permita hacer un análisis holístico sobre fenómenos complejos como la trata de personas, es por ello por lo que se planteó la conjunción teórica de varias propuestas que complementen el análisis de implementación. Referente a esto, el enfoque de gestión pública no considera, por ejemplo, el nivel de influencia que pueden llegar a tener determinados factores como la presencia de la globalización o la irrupción de pandemias como la del COVID-19.

Finalmente, en términos más generales, en las próximas décadas es probable que el mundo evolucione en el ámbito socioeconómico y político, y desafortunadamente, como se ha evidenciado, las redes criminales también lo harán. Es por esto que la presente investigación pretende ser un punto de partida y motivación que fomente el estudio de temas relevantes y sensibles como lo es la trata de personas, para lograr la reflexión y la búsqueda de soluciones efectivas a estas problemáticas desde lógicas integrales.

Recomendaciones

Considerando que la trata de personas es un delito que atenta contra los derechos y la dignidad de miles de personas en el mundo; que en los últimos años la vulnerabilidad de las víctimas se ha exacerbado en distintos ámbitos; que pese a los significativos esfuerzos locales basados en los estándares mínimos internacionales para la lucha contra la trata de personas establecidos por la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, el Protocolo de Palermo y el Departamento de Estado de los Estados Unidos; y dada la necesidad de una comprensión y abordaje integral del fenómeno, se recomienda a las autoridades:

- Diseñar y establecer protocolos de actuación, rutas interinstitucionales, y mecanismos formales de toma de decisiones lo suficientemente claros y específicos para guiar a los funcionarios encargados del proceso de implementación de la política.
- Asegurar una adecuada capacitación y sensibilización de los funcionarios administrativos, de justicia y servidores policiales frente a la problemática, además de designar personal experto en la lucha contra la trata de personas que tenga la capacidad de implementar la política desde una visión interseccional.
- Exigir la asignación pertinente de recursos económicos y la infraestructura necesaria para cubrir a cabalidad todas las actividades administrativas y de implementación.
- Plantear acercamientos con países vecinos o afectados por el fenómeno de la trata de personas, con el fin de combatirlo desde una lógica transnacional.
- Garantizar la visibilidad y ciudadanía del fenómeno, a través de información y estadísticas homologadas y actualizadas que permitan tomar decisiones acertadas, en línea a Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Referencias

ACNUR. (s.f.). ACNUR Ecuador. Retrieved from Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:

<https://www.acnur.org/ecuador.html#:~:text=Ecuador%20es%20el%20pa%C3%ADs%20que,hab%C3%ADan%20sido%20reconocidas%20como%20refugiadas>

Banco Mundial. (2020). Población Total Ecuador. Retrieved from Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.totl?locations=EC>

Buitrón, E. (2012). *Estudio Sobre El Estado De La Trata De Personas En Ecuador*. Lima.

Carnevali, R. (2013). La trata de personas y la normativa internacional. Algunas consideraciones de su regulación en Chile. *Revista de Diritto Penale Contemporaneo*, 170-183.

Cortés, J., Becerra, G., López, L., & Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas?: revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Nova et Vétera*, 105-120.

Defensoría del Pueblo Ecuador. (2015). *Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de personas en la Región Andina*. Quito: Defensoría del Pueblo.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2020). *Trafficking in Persons Report 2020*. Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Color Efe.

Easton, D. (2012). Categorías para el análisis sistémico de la política. In I. Delgado, & N. Lourdes, *Doce lecturas fundamentales de ciencia política* (pp. 19-32). Madrid: Editorial UNED.

Fiscalía General del Estado. (2016, diciembre 30). *La Corte Penal para la Unasur, un proyecto que vio la luz en el 2016*. Retrieved from Fiscalía General del Estado: <https://www.fiscalia.gob.ec/la-corte-penal-para-la-unasur-un-proyecto-que-vio-la-luz-en-el-2016/>

Fundación Orquidea; Fundación Quimera; . (2020). *Informe sobre trata de personas y explotación de la prostitución ecuator.*

Goite Pierre, M., & Medina, A. (2014). Migraciones, globalización y tráfico y trata de seres humanos, analizados desde una perspectiva cubana. *Mundi Migratio*, 58-126.

Hernandez, R., Fernandez, C., & Baptista, P. (2018). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill Interamericana.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). Censo de Población y Vivienda Ecuador 2010. Quito: INEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito: INEC.

INTERPOL. (2016, julio 28). *Más de 2 700 víctimas de la trata de personas fueron rescatadas durante una operación coordinada por INTERPOL*. Retrieved from INTERPOL: 2016

Lustig, N., & Tommasi, M. (2020). El COVID-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. *Revista de la CEPAL*, 287-295.

Ministerio de Gobierno Ecuador. (2022). Estadística Migratoria Ecuador. Retrieved from Página Web oficial de migración: <https://www.migracion.gob.ec/>

Ministerio de Gobierno. (s.f.). Mapa Virtual: Trata y Tráfico. Retrieved from Trata y Tráfico Ministerio de Gobierno: <http://www.trataytrafico.gob.ec/estadisticas/mapaecuador>

OIM, Ministerio del Interior, & Defensoría del Pueblo. (2017). Sustento Teórico-Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Quito: OIM.

OIM. (2020, mayo 04). *¿POR QUÉ AUMENTA LA VULNERABILIDAD DE VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS DURANTE LA COVID-19?* Retrieved from OIM: <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/por-que-aumenta-la-vulnerabilidad-de-victimas-de-trata-de-personas-durante-la-covid-19>

OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos. (2019). Plan de Acción contra la trata de personas 2019-2030. Quito: OIM.

ONU: Asamblea General. (2000). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (pp. 1-10). Palermo: ONU.

Organización de las Naciones Unidas. (2020). *Responsabilidad Compartida, Solidaridad Mundial: Respondiendo a los impactos socioeconómicos del Covid 19*. ONU.

Palomo, A. (2012). Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. *Confines de relaciones internacionales y ciencia política*, 69-109.

Pontón, J. (2014). La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación. Entrevista a Rosilyne Borland. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 135-138.

Primicias Ec. (2020, enero 11). *Trata de personas: un problema sin estadísticas precisas en el país*. Retrieved from Primicias Ec:
<https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/trata-personas-enfrenta-sin-conocimiento-estadistico-real/>

Requena, L., Giménez, A., & Espinosa, M. (2012). Estudiar la trata de personas: problemas metodológicos y propuestas para su resolución. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13-28.

Reyes, G. (2001). Principales teorías sobre el desarrollo económico y social. *Nómadas Critical Journal of Social and Juridical Sciences*.

Roth, A. (2009). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ruiz, M., & Álvarez, S. (2019). Excluir para proteger: la “guerra” contra la trata y tráfico de migrantes y nuevas lógicas de control migratorio en Ecuador. *Estudios sociológicos*, 689-725.

Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.

- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires.
- Sassen, S. (2010). In S. Sassen, *Territorio, autoridad y derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz Editores.
- UNODC. (2009). *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNODC. (2020). *Global Report on Trafficking in Persons 2020*. New York: UNODC.
- UNODC. (s.f.). *La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Perú y Ecuador y la Subregión del Cono Sur*. Retrieved from UNODC Perú y Ecuador: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/01NOSOTROS/sobre-unodc.html>
- UNODC. (s.f.). *The Crime: Defining Human Trafficking*. Retrieved from UNODC: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/crime.html>
- Vargas, T. (2018). *La trata de personas, dilema de la frontera norte de México: un análisis de política pública en Baja California, desde una perspectiva de género y los derechos humanos*. *Huellas de la migración*, 93-191.
- Vijayarasa, R. (2015). *Sex, Slavery and the Trafficked Woman: Myths and Misconceptions About Trafficking and Its Victims*. Farnham, Surrey, Inglaterra: Routledge.
- Viola, C., & Machado, D. (2020). *Le démantèlement des institutions démocratiques en Équateur*. *Multitudes*, 190-195.
- Zimerman, H. (2021). *La introducción del análisis sistémico a las Ciencias Políticas*. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas*, 7-12.

Anexos

ENTREVISTA 1

Fecha: 10 de junio de 2022 **Hora:** 18:00

Lugar (ciudad y sitio específico): Entrevista vía zoom

Entrevistador(a): Dyanna Sánchez

Entrevistado(a): Ayadne Bittencourt. Doctora en Derecho por la Universidad Federal de Río de Janeiro.

PREGUNTAS INTRODUCTORIAS

1) La trata de personas tiene su origen en los inicios del siglo XX, cuando se trasladaba ilícitamente mujeres blancas hacia el este de Europa, África y Asia con el objetivo de explotarlas sexualmente. Hoy en día, sabemos que dicho fenómeno ha evolucionado dado que expone a diversos grupos de personas a distintas formas de violencia, discriminación y privación de derechos. **¿Cómo definiría usted el fenómeno de la trata de personas en Ecuador? ¿Quiénes considera que son los principales actores llamados a combatirla?**

A: Quería de dejar en claro que yo no soy experta en trata. Por mi trabajo, mi función y mis responsabilidades están relacionadas a personas refugiadas o personas solicitantes de asilo que muchas veces van a están en riesgo de trata, pero no soy una experta en trata porque no es exactamente mi tema de experticia. Entonces lo que pueda acompañar en el contexto de Ecuador, es también indirectamente porque las mesas de trabajo, en lo que se discute a nivel de atención al tema, no participó directamente o no participa tampoco las agencias de refugiados directamente.

Sin embargo, un tema que me preocupa en Ecuador es el ingreso irregular de personas de las fronteras terrestres, entonces sabemos que hay los puntos de control migratorio, pero hay muchos, muchos más de veinte pasos irregulares y esto pone en vulnerabilidad a las personas porque no hay ningún control y las personas se quedan totalmente sin protección. Entonces las personas llegan por lo general al Ecuador y ya no tienen ahí una posibilidad de identificar los caminos, las instituciones de forma inmediata que pueden ser de confianza para garantizar o apoyarles en la en los derechos que pueden tener. Entonces la forma esta de un ingreso en el país de forma desprotegida, un trayecto que no sea seguro pone a las personas de distintas formas de vulnerabilidad que incluye

explotación sexual, abuso de poder por autoridades o por otros tipos de grupos y también la posibilidad de trata de personas.

2) Desde el año 2004 el Ecuador ha emprendido acciones normativo-institucionales en línea a los estándares internacionales sobre la lucha contra la trata de personas.

¿Considera usted que la política pública contra la trata de personas es prioritaria para este gobierno?

A: Yo creo que hay muchas prioridades concurrentes para el Gobierno actual. Entonces, aunque se puede identificar a esfuerzos actuales, considerando el tamaño de la situación de las personas en movilidad humana, puede ser identificado como no suficiente, porque tenemos que reconocer que las personas, en su mayoría en Ecuador que están en situación de movilidad humana, no tienen documentación. Y esto por lo general, como ya hablamos ponen las personas en situación de riesgo. Entonces, aunque se puede reconocer los esfuerzos, sería muy importante y valioso tener esfuerzos adicionales para poder avanzar esta agenda de forma transversal en la política de Ecuador.

RETOS Y PERTURBACIONES

1) El Departamento de Estado de los Estados Unidos de América elabora un informe anual con el propósito de describir los esfuerzos realizados por país para cumplir con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas. El informe señala que Ecuador “no cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata, pero está haciendo esfuerzos significativos para hacerlo.” Se menciona que el país “ha fallado en los procesos de investigación, enjuiciamiento y condena de los traficantes y en la disponibilidad de los servicios de asistencia para las víctimas.”

¿Como evalúa usted las acciones del gobierno sobre el tema?

A: Pues yo veo que Ecuador vive un momento de mucha presión porque tiene unas dificultades internas, en términos económicos, en términos de seguridad, políticos, una crisis política. Y en este contexto, super difícil además tiene una presencia significativa de personas en situación de Movilidad Humana. Entonces, como en la última estimativa que se sacó de las organizaciones, por ejemplo, indican casi quinientos mil venezolanos, no es poco. Entonces hay que reconocer que es un desafío para un país del tamaño de Ecuador hacer una gestión migratoria sin precedentes en el país. Entonces si hay que

reconocer que por la situación de cómo es y un flujo que no para en el Ecuador pondría dificultad política para cualquier gobierno.

Hay que considerar también que las políticas posibles a gozar Para la migración pueden generar efectos mismos para el país. Entonces, por ejemplo, algunos países que están afectados por la situación de Venezuela han decidido facilitar los caminos para a que los venezolanos puedan tener documentación. Entonces consideramos que si las personas tienen documentación van a estar menos vulnerables a riesgos, al mismo tiempo que van a estar más disponibles para participar del mercado laboral, para poner los hijos en las escuelas, para acceder a los servicios, para participar de la vida ciudadana en el país.

Entonces en ese sentido, yo lo vería super estratégico que hubiera una política masiva para garantizar la documentación de estas personas de una forma general, porque esto puede generar efectos positivos para la protección de las personas y para la gestión regular de estas personas en el país sin generar tantos efectos indirectos de la presencia de tantas personas sin documentación en un país.

1) Entre las principales tendencias afectan la política nacional, encontramos a la pandemia del COVID 19 que provocó un gran aumento de la desigualdad y consecuentemente un aumento de los grupos vulnerables frente a la trata. **¿Cómo describiría la actuación de los distintos ministerios miembros del Comité interinstitucional contra la trata y tráfico de personas frente a esta crisis?**

A: Si justamente de nuevo podemos hablar de Ecuador, pero ha sido una cuestión global, ¿no? Entonces, algunas políticas que han sido consideradas necesarias por una actuación excepcional de la pandemia, como mantener el requerimiento de visas para venezolanos con la justificación de la pandemia, la verdad para mí tiene un efecto negativo, porque pensando de una forma más limitada a la cuestión sanitaria, podemos perder una consideración más general sobre asuntos relacionados con la política pública. Entonces ahora, por ejemplo, que ya hay otras medidas en pandemia para el tema sanitario, no hemos visto políticas más flexibles para el tema de control migratorio, para el tema de las visas, entonces la pandemia es un desafío, porque si, es un momento que nos ponen una situación excepcional, pero la excepcionalidad, nunca puede ser una excepcionalidad de derechos. Los derechos fundamentales, derechos humanos, no pueden recibir una violación por una medida política de carácter excepcional. Entonces, si una persona tiene

derecho de buscar asilo en el Ecuador, este derecho se debe mantener, garantizar, y todas las políticas públicas se deben adaptar para mantener estos derechos que son fundamentales

VARIABLES

Decisión Política

- 1) La implementación exitosa de la política requiere de una integración jerárquica entre los entes implementadores de la política pública. **¿Considera usted que existe un funcionamiento articulado de las diferentes instituciones estatales alrededor de estos temas?**

A: Por mi experiencia en Ecuador estos desafíos de coordinación no los vería como especiales o solamente existentes para el tema de trata. Lo veo también cuando hablamos sobre otros temas como protección a niñez, protección a personas en situación de calle, protección a personas refugiadas. Entonces la coordinación entre instituciones del Estado sería bueno que fuera más eficiente, más transparente y más fluida. No solamente entre las y sus instituciones en Quito a nivel central, sino también entre las instituciones nacionales y las instituciones provinciales y locales.

- 2) En el PACTA se mencionan las siguientes limitaciones para una efectiva implementación de la política: duplicidad de funciones y dispersión de los esfuerzos institucionales. **¿Cuáles considera usted son los principales aciertos y limitaciones de la política en el tema de trata y tráfico de personas?**

A: Bueno, en términos de aciertos creo que Ecuador siempre tiene una buena disponibilidad para coordinar estos temas con otros países. Entonces, cuando hablamos de desplazamiento masivo o de trata de personas, no podemos pensar que un país solito va a ser capaz de resolver el tema. Entonces, yo creo que Ecuador si sale bien en el escenario internacional, porque no es un país que rechaza el acercamiento, la coordinación con otros países. Esto lo veo como super positivo. Yo identifico, como mencioné al inicio, que Ecuador tiene muchos desafíos institucionales, gubernamentales actuales, que hacen difícil incluir de forma sostenible, eficiente estos otros temas que generalmente no son considerados prioritarios como este de trata de personas. Entonces para mí, así un país piensa que es importante garantizar la protección de personas en situación de Movilidad Humana contra trata de personas, el primer paso sería regular la

entrada de las personas para hacer más difícil, para tener mayor control y para no hacer necesario para las personas requerir servicios ilegales para el ingreso al país. Entonces el control migratorio en puntos de frontera terrestres sí, podría ser mejorado para facilitar la gestión más humana y sostenible.

Capacitación y compromiso

- 1) El Comité Interinstitucional contra la trata y tráfico de personas ha emprendido múltiples procesos de capacitación y sensibilización de sus funcionarios administrativos, de justicia y servidores policiales. **¿Considera usted que hay algunos elementos que se podrían mejorar en la formación de los funcionarios?**

A: Las agencias humanitarias y también instituciones como la Dirección de Protección Internacional sí han intentado hacer un acercamiento con las instituciones migratorias en el país, para brindarles capacitación y como hay mucha rotación de personal, creo que las capacitaciones tienen que ser muy frecuentes. O sea, hay que ser estratégico, pero también considerar que para un funcionario que trabaja en estos temas y que puede después salir o llegar nuevos funcionarios, sí sería importante tener charla, sea de introducción o de “refreshment” sobre algunos asuntos super importantes para este tema. Entonces para mí, personalmente las capacitaciones son siempre muy bienvenidas.

Voy a hablar de nuevo por mi experiencia. A veces se recibe quejas del trato de los funcionarios públicos, por parte de las personas en situación de Movilidad Humana, especialmente cuando hablamos de personas de nacionalidad venezolana y eso puede ser justamente por desconocer la realidad de estas personas y las obligaciones de un Estado como Ecuador con estas personas. Entonces, sería importante avanzar en mecanismos de capacitación, pero también en mecanismos de quejas, de denuncia, por parte de las personas de interés, o sea, las personas usuarias de este servicio, para que pueda haber alguna forma de monitoreo sobre la calidad de atención que se les brinda a las personas.

Apoyos activos: social y político

- 1) Una política pública exitosa debe proporcionar apertura suficiente para que distintos actores sociales apoyen y participen del proceso de implementación. Hoy en día, **¿Usted cree que existen mecanismos de participación que involucren a la**

sociedad civil? ¿Considera que hay suficiente apertura para la inclusión de otros actores?

A: A ver la participación de alguna forma hay, pero sí sería importante institucionalizar y formalizar la participación activa al interno de estas instituciones. Como debe saber la participación más amplia de actores relevantes para la gestión de estos temas es resaltada en los documentos internacionales que se ha firmado sobre el tema, como el mismo el pacto global para migraciones, entonces la participación de instituciones de la sociedad civil es reconocida internacionalmente como muy importante. Pero a veces la participación suele ser como a nivel de consulta o de una forma más ad oc, sin ser una participación sistematizada. Entonces si sería ideal que las instituciones de la sociedad civil pudieran participar de forma integral, directa y efectiva en estos procesos de diseño de políticas, no solamente en consultas puntuales.

Entorno favorable

1) La trata de personas es una problemática que requiere un abordaje transnacional que fortalezca las instituciones nacionales y sus capacidades. **¿Cree usted que se ha sacado provecho de los mecanismos de cooperación internacional respecto al tema de trata y tráfico de personas? ¿Cuál cree usted que es la mejor manera de aprovechar la cooperación en este tema?**

A: Para mí es en este mismo sentido, de la participación de instituciones de la sociedad civil. O sea, debe ser de una forma integral y desde un nivel el diseño de las políticas, muchas veces a las instituciones públicas hacen consultas a los organismos internacionales en un momento ya tardío. Después de que ya se hizo la política, después que ya se hizo el borrador de un documento. Pero ahí ya no se aprovechó la capacidad y experticia técnica de estos organismos. Entonces en Naciones Unidas, por ejemplo, hay personas expertas en distintos temas, en esta parte de movilidad humana, de trata de personas, hay muchas personas que han trabajado en otros países, en otras regiones, que tienen mucho que aportar, con toda la buena voluntad, para que la respuesta en el país sea la mejor. Pero muchas veces estas consultas que las hace como un momento tardío donde no hay tiempo de intervenir en la construcción del documento, de la política, del texto. Entonces creo que es sí. Sería importante, concientizar a las instituciones de la posibilidad de apoyo, de los beneficios que pueden obtener de abrir la participación activa organismos internacionales.

Tabla 3: *Análisis Base teórica sólida en el PACTA (objetivos, metas y público objetivo)*

1. EJE DE PROMOCIÓN DE DERECHOS Y PREVENCIÓN DEL DELITO DE LA TRATA PDF PLAN PG 88-96			
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADO ESPERADO	MEDIOS
1. Garantizar el ejercicio de derechos sociales y económicos, como mecanismo para prevenir la trata de personas.	1.1: Promover el acceso a servicios de desarrollo infantil, educación y otros derechos en los niveles inicial, básico, bachillerato y superior, como una medida preventiva para la reducción de casos de trata de personas, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Reducir el número de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas de pueblos y nacionalidades y otros grupos de atención prioritaria del plan, que son víctimas de trata; a través de la garantía del derecho a centros de desarrollo infantil y educación en todos sus niveles.	Centros educativos (ampliar cobertura)
	1.2: Fortalecer los centros de desarrollo infantil, educativos e instituciones de educación superior como espacios libres de violencia y promotores de derechos, para la prevención de la trata de personas.	Reducir el número de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas de pueblos y nacionalidades y otros grupos de atención prioritaria del plan, que son víctimas de trata; a través de la configuración de centros de desarrollo infantil y espacios educativos en todos sus niveles, como lugares seguros.	Mecanismo de identificación y denuncia de casos de trata de personas en centros educativos
	1.3: Promover, regular y controlar el cumplimiento de derechos laborales en espacios de trabajo para la prevención de trata de personas; con énfasis en lugares de origen con mayor incidencia de trata y otros	Reducir el número de víctimas de trata de personas a través de la promoción, regulación y control de derechos laborales y la configuración de los espacios de trabajo como lugares libres de trata.	Actividades de promoción de derechos, inspecciones de trabajo, campañas y mecanismos de control.

	priorizados por el Comité Interinstitucional.		
	1.4: Promover la inclusión económica de núcleos familiares que se encuentran bajo niveles de pobreza y pobreza extrema; así como el fortalecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria y la generación de alternativas productivas; con énfasis en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Reducir el número de potenciales víctimas de trata a través de la generación de oportunidades laborales y alternativas productivas	el bono y crédito de desarrollo humano, organizaciones de la economía popular y solidaria, e programas y proyectos
	1.5: Erradicar el trabajo infantil, trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y situación de calle de niños, niñas y adolescentes como factor de riesgo y fin de la trata de personas.	Reducir el número de niños, niñas, adolescentes en situación de mendicidad, trabajo infantil y explotación sexual como causa y fin de trata de personas.	incentivos para la inclusión de nuevos actores a la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil y las políticas de cero tolerancias
	1.6: Fortalecer al sistema de salud pública como un mecanismo de detección de factores riesgo de trata de personas.	Incrementar el número de casos de personas tratadas o en riesgo de trata, identificadas a través del sistema de salud pública	una norma técnica de atención integral al fenómeno y delito
2. Modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización y consumo de la trata, como factores de riesgo.	2.1: Reducir y prevenir los niveles de violencia en todas sus formas, como un factor que incrementa el riesgo; sobre todo de niños, niñas, adolescentes y mujeres a ser tratadas	Reducir el número de niños, niñas, adolescentes y mujeres, que son víctimas de trata; por efecto de la violencia en sus distintas formas.	No especifica

	2.2: Difundir a nivel nacional información relevante sobre las causas de la trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.	Reducir el número de víctimas de trata de personas a través de la difusión de información, por distintos medios de comunicación, sobre las causas, efectos y canales de denuncia de la trata de personas	canales de comunicación institucionales y de servicios públicos y TICs
	2.3: Desincentivar y reducir el consumo de la trata de personas; así como servicios y productos derivados, a través de la certificación de lugares y servicios libres de trata de personas.	Reducir el consumo de personas tratadas, asociadas a servicios conexos	proceso de certificación nacional de lugares y servicios privados, libres de trata de personas.
3. Generar las condiciones para fomentar una migración regular, ordenada y segura, previniendo la migración riesgosa en las zonas de mayor vulnerabilidad como factor de riesgo de trata de personas.	3.1: Promover los derechos de las personas en condición de movilidad humana con la finalidad de prevenir que sean víctimas de trata de personas.	Reducir el número de personas en condición de movilidad humana que son víctimas de trata.	material educomunicacional y eventos de sensibilización
	3.2: Fortalecer las acciones de prevención y control del delito de trata de personas en zonas de frontera.	Reducir el número de víctimas de trata en zonas de frontera; a través de la gestión integral de pasos fronterizos.	sistemas de alerta temprana, detección y denuncia del delito de trata.

2. EJE DE ATENCIÓN, PROTECCIÓN INTEGRAL Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS A LAS VÍCTIMA DE TRATA DE PERSONAS pg. 96-101			
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADO ESPERADO	MEDIOS
1. Garantizar y restituir los derechos de carácter social y económico de las víctimas de trata de personas.	1.1: Garantizar y restituir a las víctimas, el derecho a la educación en sus niveles inicial, básico, bachillerato y superior.	Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, a las que se les garantiza el derecho a la educación en todos sus niveles.	Proceso de reinserción, acompañamiento, campañas de sensibilización, becas nacionales para estudios de

			nivel técnico, tecnológico y superior de tercer nivel en el país.
	1.2: Promover la inclusión y autonomía económica de víctimas de trata de personas y/o sus familias a través de la generación de alternativas productivas, fortalecimiento de capacidades y acceso a crédito.	Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de inclusión económica y oportunidades laborales.	-servicios y beneficios de inclusión económica y de la economía popular y solidaria. -bolsas y programas de empleo tales como: programa empleo joven, bolsa socio-empleo y bolsas de empleo de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).
	1.3: Restituir el derecho a la salud integral a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados de salud integral: sexual, psicológica y reproductiva.	Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de salud integral	instrumentos técnicos de atención en salud integral a víctimas de trata de persona, con enfoque de Derechos Humanos
2. Garantizar atención y protección a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados.	2.1 Ampliar la cobertura de servicios de acogimiento y diversificar las modalidades de atención especializados a víctimas de trata de personas.	Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de acogimiento.	-la construcción, mejoramiento o adecuación de casas de acogida. -infraestructura y recursos humanos especializados. -modelos de atención especializados
	2.2: Ampliar y fortalecer la prestación coordinada de servicios de atención y protección especializada a víctimas de trata de personas.	Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de atención y protección especializada.	-ruta interinstitucional de referencia y contrarreferencia de casos de atención y protección integral a víctimas de trata de personas.

			<p>-recursos económicos del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) de la fiscalía general del Estado.</p> <p>-mecanismos para la reinserción familiar y/o comunitaria.</p> <p>-mecanismos de seguimiento.</p>
	<p>2.3: Realizar la coordinación interestatal, interinstitucional y con organismos internacionales para la atención, protección integral, restitución de derechos y retorno seguro de víctimas de trata de personas, ecuatorianas en el extranjero y extranjeras en el territorio nacional.</p>	<p>Incrementar el número de personas en condición de movilidad humana que hayan sido víctimas de trata en el Ecuador y el extranjero, retornadas con enfoque de derechos humanos.</p>	<p>suscripción o ratificación de instrumentos internacionales con países donde se han identificado víctimas de trata de personas ecuatorianas y extranjeras.</p> <p>-asistencia y retorno a las víctimas.</p> <p>-visas de residencia temporal.</p>

3. EJE DE INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO DE TRATA PERSONAS pg. 101-103			
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADO ESPERADO	MEDIOS
Fortalecer la institucionalidad relacionada con investigación y judicialización como una medida para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de trata de personas.	1.1: Fortalecer las capacidades y especialización de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.	Incrementarla eficacia y eficiencia de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.	<p>-servicios y talento humano especializado.</p> <p>-recursos técnicos y financieros.</p> <p>-programas de sensibilización y capacitación con enfoque en derechos humanos y género</p>

			-módulos de educación continua
	1.2: Mejorar la coordinación y articulación interinstitucional para el combate de la trata de personas y la reparación de derechos de las víctimas	Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que son atendidas adecuadamente por las instituciones a cargo de la investigación y judicialización	-guía de detección y protección emergente de víctimas -cooperación internacional bilateral y multilateral
	1.3. Incrementar la efectividad en el sistema de justicia, en los procesos de investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas, con énfasis en la reparación integral de derechos a las víctimas	Incrementar el número de casos de delito de trata de personas, investigados y sancionados; para facilitar la reparación de derechos a sus víctimas.	-operativos contra el delito de trata de personas. -manual de procedimientos de investigación -mecanismos y garantías para la reparación efectiva a la víctima. -patrocinio legal

4. EJE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL, COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GOBERNANZA pg.104-106			
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADO ESPERADO	MEDIOS
Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas	1.1: Fortalecerla política pública y la planificación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.	Mejorar el cumplimiento de las acciones planteadas en cada uno de los ejes del plan.	-sistema de seguimiento de gestión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (SISEGETT) -servicios de protección y cuidado integral de servidores públicos que intervienen en la prevención, protección, investigación y judicialización de trata de personas

	1.2: Garantizar recursos y talento humano especializado para la implementación de acciones de prevención, investigación y judicialización de la trata de personas y protección a sus víctimas	Incrementar las capacidades de las instituciones para la ejecución de los ejes del PACTA.	-procesos de capacitación, especialización, sensibilización e incremento de personal. -oferta académica y de capacitación para especialización del talento humano -recursos públicos, privados y de cooperación internacional
	1.3: Generar acuerdos y compromisos de GAD, OSC y del nivel comunitario, organismos internacionales e intergubernamentales, sector privado y academia para la gobernanza de las acciones contra la trata de personas.	Incrementar el número de actores estatales y no estatales que participan en la implementación del PACTA.	-Comités Desconcentrados
	1.4. Fortalecer la cooperación internacional para la implementación del PACTA	Incrementar el número de actores de la comunidad internacional que participan en la implementación del PACTA.	No especifica

Fuente: Plan de Acción contra la trata de personas 2019-2030. OIM; Ministerio de Gobierno; Gobierno de los Estados Unidos. (2019)