

Problemáticas y respuestas locales frente a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador: visiones y propuestas desde la sociedad civil

SOLEDAD ÁLVAREZ VELASCO
ENERO 2019

- El tráfico de migrantes y la trata de personas no son problemáticas nuevas en Ecuador. El tráfico tiene una historia de al menos cinco décadas, sobre todo en la región del Austro ecuatoriano. La trata, en cambio, tiene un legado colonial, y por tanto, una historia de varios siglos de existencia, cuando esclavos fueron trasladados desde África a lo que hoy es Ecuador. A pesar de ello, es solo en los últimos 15 años cuando ambas problemáticas adquieren visibilidad mediática a nivel nacional.
- A pesar de su historicidad, persistencia y proliferación como parte de la dinámica social ecuatoriana, las respuestas estatales ante la trata y el tráfico han sido restringidas, caducas, y no han trascendido necesariamente la agenda de seguridad. En términos sociales, la trata de personas, con muchísima más preponderancia que el tráfico de migrantes, ha generado interés y preocupación en una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales (organizaciones de derechos humanos, instituciones eclesiales, organizaciones de mujeres, grupos feministas, organizaciones que trabajan en los temas de niñez, adolescencia y migraciones, etc.), del sector académico y de organismos internacionales.
- Frente a la complejidad, diversidad y multi-dimensionalidad de la problemática, la política pública no ha respondido acorde, sino más bien, con medidas desactualizadas. Se ha confundido una serie de problemáticas que no se vinculan necesariamente con los desafíos de la trata de personas y el tráfico de migrantes.
- En ese sentido, este análisis busca presentar propuestas que recojan la diversidad de los retos para la política pública y es el resultado de un diálogo entre autoridades públicas y organizaciones sociales que acompañan a víctimas de la trata y el tráfico.

Contenido

- **Introducción 5**
- **El contexto en el que se realizó el taller: producción de conocimientos para aliviar causas estructurales 7**
- **Metodología para el diálogo colectivo. 8**
- **La construcción del nuevo Plan de Acción Contra la Trata de Personas . . 11**
- **Diálogo colectivo: limitaciones identificadas y propuestas desde lo local para una política pública integral 14**
- **Conclusiones 19**
- **Bibliografía 21**



Introducción

En 2006, se diseñó y adoptó el primer, y hasta ahora único, “*Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores*” (Registro Oficial No. 375). En esos 12 años, el país ha atravesado por un cambio en su patrón migratorio. Como efecto directo del incremento de la desigualdad sistémica global, de la proliferación de conflictos bélicos, políticos y religiosos en muchas partes del mundo, y del reforzamiento del régimen de control migratorio en Estados Unidos (EE.UU.) y en la Unión Europea, nuevas formas de migración tienen lugar en Ecuador. De ser tradicionalmente un país emisor de emigrantes – mayoritariamente a EE.UU. y a ciertos destinos europeos–, Ecuador es hoy un país que recepta flujos de inmigrantes y refugiados regionales y extra-continenciales, de ecuatorianos deportados o retornados voluntariamente, siendo a la vez un espacio de tránsito migratorio hacia diversos destinos continentales (Álvarez Velasco, 2016).

Al ser parte nodal de la geografía de flujos migratorios sur-sur, norte-sur y sur-norte, esas nuevas formas de migración de manera directa o indirecta además se vinculan y afectan por las diversas modalidades de trata de personas y tráfico de migrantes existentes en el país, complejizando con creces el actual patrón migratorio del país. Es por esto que en Ecuador se registran modalidades de trata interna e internacional, trata con fines de explotación sexual y laboral. Además, existen

dos formas de tráfico de migrantes: 1- las redes de tráfico de migrantes, o *coyoterismo*, como se las conoce localmente, que habilitan la salida de ecuatorianos, sean migrantes que salen de manera irregular por primera vez o deportados que recomienzan su ruta mayoritariamente a EE.UU.; y, 2-, las redes que habilitan en cambio la salida de extranjeros hacia otros destinos continentales (Ruiz y Álvarez Velasco, 2016). Ambas problemáticas tienen un alcance nacional pues la mayoría de provincias ecuatorianas registran la presencia de una o varias de esas formas de trata y tráfico, afectando a hombres y mujeres adultas, jóvenes, niños, niñas y adolescentes¹.

Ante la complejidad, diversidad y multidimensionalidad de la trata de personas y del tráfico de migrantes, la política pública no ha respondido acorde. En gran medida esto se debe a que el Plan Nacional no ha sido actualizado. Es más, desde un inicio este instrumento de la política pública mezcló una serie de problemáticas que no se vinculan necesariamente con la trata de personas y el tráfico de migrantes, y, sobre todo, concentró su atención y acciones en la trata de personas, particularmente en la trata con fines de explotación sexual, dejando a un lado el resto de modalidades y convirtiendo al tráfico de migrantes en un apéndice de la trata de personas.

Frente a la apremiante necesidad de contar con un marco de política pública coherente con la realidad del país, dos medidas estatales se han adoptado recientemente. Por un lado, en septiembre de 2017, se creó la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (DPTPTM)

1 Para un análisis pormenorizado del alcance geográfico de la trata de personas y tráfico de migrantes, en sus diversas modalidades, y cómo éstas afectan a diversos grupos poblacionales, ver: UNODC (2011); Quintana (2012); Álvarez Velasco y Guillot (2012); Ruiz y Álvarez Velasco, 2016; OIM y GAD Pichincha (2017); Arcentales y Garay (2017); Stone Cadena y Álvarez Velasco (2017); Álvarez Velasco (2018).



dentro del Ministerio del Interior (MI), instancia responsable de la política anti-trata y anti-tráfico en el país. Por otro, desde esa Dirección, se viene impulsando el proceso de renovación del Plan Nacional de 2006, con el propósito de promover un abordaje separado de la trata de personas y del tráfico de migrantes; de contar consecuentemente con planes individuales; y, de impulsar, en un primer momento, el diseño e implementación de un nuevo Plan Anti-Trata de Personas o una política pública integral frente a la trata de personas, y sus diversas modalidades, para luego concentrar esfuerzos en desarrollar un plan similar en materia de tráfico de migrantes (DPTPTM, 2018).

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador, en coordinación con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, y el capítulo Ecuador del Observatorio Latinoamericano de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (ObservLATrata)², llevaron a cabo el taller, *Problemáticas y respuestas locales frente a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador: visiones y propuestas desde la sociedad civil*, realizado en Quito el 8 de noviembre de 2018 en las instalaciones de FLACSO Ecuador. Tres fueron los objetivos específicos del taller. Primero, conocer cómo y hasta qué punto se están articulando las políticas locales y las políticas nacionales para combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador. Segundo, discutir cómo se experimentan las problemáticas de la trata

de personas y del tráfico de migrantes en contextos locales. Tercero, generar redes para fortalecer el intercambio de ideas entre grupos. Para ello, se contó con la presencia de representantes del Estado, de organizaciones de la sociedad civil, y de la academia, quienes dialogaron colectivamente, evaluaron los lineamientos del nuevo *Plan de Acción Contra la Trata de Personas* propuesto por la DPTPTM, identificaron limitaciones e hicieron propuestas desde lo local para mejorar y fortalecer el nuevo marco de la política anti-trata de personas.

El propósito de este documento es presentar los principales resultados de ese diálogo. Cuatro secciones conforman este texto. En la primera, se señala el contexto de realización del taller. En la segunda, se revisa la metodología de trabajo propuesta y la diversidad de los y las participantes. En la tercera, en cambio, se sintetizan los lineamientos del nuevo *Plan de Acción Contra la Trata de Personas*, para entonces, dar cuenta en la cuarta sección, de las limitaciones identificadas en el mismo por parte de los participantes del taller, así como las propuestas que desde lo local surgieron para fortalecerlo con un abordaje mucho más integral. Al cierre del documento, se incluyen algunas reflexiones en torno a la actividad realizada, y a los desafíos que persisten de cara a contar con una política pública integral que aborde tanto la trata de personas, como el tráfico de migrantes en el país.

2 El capítulo Ecuador del ObservaLATrata, se creó en agosto de 2013. Está conformado por las siguientes instituciones: el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), que actualmente coordina el capítulo; la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (CORAPE); la Fundación Alas de Colibrí; la Fundación Nuestros Jóvenes; la Fundación Quimera; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Ecuador; el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); el Instituto de Igualdad de Género y Derechos, Universidad Central del Ecuador; la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); y, Universidad San Francisco de Quito (USFQ).



El contexto en el que se realizó el taller: producción de conocimientos para aliviar causas estructurales

Durante los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2018 se llevó a cabo en Quito el *VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes: causas estructurales y políticas de prevención*, impulsado por el ObservaLAtrata, su capítulo Ecuador y FLACSO Ecuador³.

En la última década, el tráfico de migrantes y, sobre todo, la trata de personas han recibido una creciente atención pública en América Latina y el Caribe, tanto desde medios de comunicación como desde organizaciones de derechos humanos, instituciones estatales, organismos internacionales y la academia. Sin embargo, esta atención no ha estado acompañada de un debate sostenido que permita entender en toda su complejidad a ambas problemáticas, su historicidad, las causas estructurales que las producen, ni tampoco los nuevos patrones de su dinámica contemporánea. A pesar de los avances que también se han dado, el análisis de las causas estructurales que están detrás de la trata y el tráfico ha sido mínimo, y esto ha significado una reducción de estos temas a problemas de criminalidad y visiones estereotipadas de “víctimas” y “victimarios”, así como una limitada atención a políticas de prevención de corto, mediano y largo plazo.

Ante esta necesidad de discusión y toma de acciones públicas frente a las mismas, el ObservaLAtrata, como una organización regional de la sociedad civil que articula a actores de la academia y organizaciones no gubernamentales con trabajo directo en la trata de personas y tráfico

de migrantes. Actualmente el ObservaLAtrata está conformado por 13 capítulos nacionales: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. Además, son parte tres redes regionales: la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, End Child Prostitution and Trafficking y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo.

En cumplimiento con su objetivo de promover la producción colectiva de conocimientos, el diálogo de saberes, la formación, y la incidencia social en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes, aproximadamente cada dos años, cada uno de los capítulos que conforma el ObservaLAtrata realiza un congreso de discusión pública en torno a ambas problemáticas. Este año, el capítulo Ecuador junto con FLACSO Ecuador, delinearon y realizaron el VI Congreso, cuyo objetivo fue promover un debate conjunto entre académico/as, representantes de organizaciones no gubernamentales y actores estatales sobre las causas históricas y estructurales que originan y sostienen la trata de personas y el tráfico de migrantes en la región. Entre las causas que se buscó visibilizar destacan: las desigualdades económicas y sociales (globales, nacionales y locales) que mantienen la pobreza; el desempleo y el empleo precario y además sostienen un modelo de desarrollo centrado en la acumulación, el consumo y la mercantilización; las políticas estatales de seguridad y cierre de fronteras que provocan el crecimiento de migraciones irregularizadas e inseguras; y, la creciente violencia estructural ligada a economías informales y delictivas que afectan de manera particular a mujeres, niños, niñas, jóvenes y migrantes.

3 Ver: <https://www.flacso.edu.ec/6tocongtratatrafico/>.



Durante los tres días del *VI Congreso* se realizaron un total de 55 actividades, entre mesas de discusión, talleres, eventos culturales y cuatro conferencias magistrales, con participación de actores sociales, estatales, organismos internacionales y personas de la academia de 16 países de América Latina y el Caribe, además de EE.UU., Canadá y España. Más de trescientas personas asistieron al congreso y alrededor de ciento cincuenta ponentes debatieron en torno a los seis ejes de reflexión propuestos⁴.

Aprovechando esta coyuntura de extraordinario diálogo colectivo intersectorial nacional e internacional, FES-ILDIS Ecuador, la FLACSO Ecuador, y el capítulo Ecuador del ObservLAtrata, aunaron esfuerzos para impulsar este taller. Para el FES-ILDIS, apoyar en la generación de espacios de diálogo en torno a la complejidad migratoria en Ecuador, ha sido históricamente parte de las prioridades de su agenda de trabajo. De hecho, durante finales de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, en consonancia con la así llamada “Segunda Ola Migratoria Ecuatoriana” –cuando más de un millón de ecuatorianos y ecuatorianas salieron del país con destino a países europeos mayoritariamente, pero también hacia Estados Unidos (UNFPA-FLACSO, 2006) –, FES-ILDIS apoyó el proyecto *Plan Migración, Comunicación y Desarrollo*. Entre los logros del proyecto consta la publicación de 23 Cartillas sobre Migración⁵ donde se abordan críticamente diversas dimensiones sociales, económicas, políticas, y culturales del proceso migratorio ecuatoriano, incluyendo una revisión de la dinámica socio-cultural del *coyoterismo* en Ecuador (Ver: Cartilla No. 15, mayo 2006).

Simultáneamente, comprender el carácter transnacional del tráfico de migrantes y de la trata de personas como problemáticas contemporáneas que afectan a la región Andina y que muchas veces se desarrollan coludidas con las dinámicas de otras actividades ilícitas desarrolladas en flujos sur-sur, como el tráfico de drogas en la región, también es prioritario dentro de las líneas de incidencia de FES-ILDIS, Gobernanza Regional y Paz. Esto se debe a que solo una comprensión crítica en torno a ambas problemáticas permite generar propuestas de abordaje desde la política pública que sean más integrales y sensibles ante su complejidad.

Así, el taller que se desarrolló en el marco del *VI Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes*, fue un espacio de diálogo altamente estimulante y crítico para efectivamente mostrar, desde una diversidad de voces (estatales, sociales y del ámbito académico), cómo ambas problemáticas afectan de distinto modo en las diversas localidades del país, sus vínculos regionales, y cómo han sido y están siendo abordadas desde la política pública. En lo que resta de este documento, concentraremos el análisis en el desarrollo del mismo.

Metodología para el diálogo colectivo

El 8 de noviembre de 2018 en la Sala de Conferencias de la biblioteca de la FLACSO Ecuador se llevó a cabo el taller, que contó con participantes de Ecuador y del extranjero con

4 Los seis ejes de reflexión fueron: 1) globalización, desigualdades sociales y las economías informales e ilegales detrás de la trata de personas y el tráfico de migrantes; 2) articulaciones entre género, clase y raza en la trata de personas y el tráfico de migrantes; 3) trabajo precarizado, desregulación y explotación laboral en la trata de personas; 4) restricciones a la libre movilidad, migraciones irregularizadas e inseguras y tráfico de migrantes; 5) violencia, niñez, adolescencia y juventud en la trata de personas y el tráfico de migrantes; y, 6) la prevención como garantía de los derechos humanos: experiencias concretas en América Latina y el Caribe.

5 Ver: <http://www.fes-ecuador.org/mediateca/publicaciones/>.



un amplio conocimiento acumulado, así como elevada experiencia en el trabajo cotidiano con personas afectadas por la trata y el tráfico. Así, en el taller participaron 37 personas (30 mujeres y 7 hombres), cuatro provenían de El Salvador, Perú, México y Colombia; y 33 eran ecuatorianos procedentes de Esmeraldas, Cuenca, Riobamba, Lago Agrio, Santo Domingo, Machala, Quito, Otavalo, y, Sucumbíos. De ese total, solo dos participantes eran independientes, el resto pertenecían alguna institución del Estado ecuatoriano, de la sociedad civil, de la academia, o

de algún organismo internacional. En Tabla No.1, se muestra la diversidad institucional, y alcance nacional e internacional del taller. Aun cuando hubo una presencia mayoritaria de instituciones basadas en Quito, esa pluralidad de voces aseguró un diálogo colectivo mucho más enriquecedor, pues el conocimiento local diverso primó, dando cuenta de la complejidad de ambas problemáticas, las formas de afectación y los desafíos frente a la atención pública en las diversas localidades del país.

Tabla No.1		
Tipo de institución, ciudad y país de origen de participantes		
Institución	Ciudad	País
Asociación de Migrantes Retornados del Azuay	Cuenca	Ecuador
Universidad de Cuenca	Cuenca	Ecuador
Municipio de Guamote	Riobamba	Ecuador
Consejo de la Judicatura	Esmeraldas	Ecuador
Asociación de Migrantes	Esmeraldas	Ecuador
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Machala	Ecuador
Casa Linda	Machala	Ecuador
Asociación de Productores Audiovisuales Kichwas APAK	Otavalo	Ecuador
Consejo Nacional para la Igualdad a la Movilidad Humana	Quito	Ecuador
Organización Internacional de las Migraciones	Quito	Ecuador
Alas de Colibrí	Quito	Ecuador
Servicio Jesuita de Refugiados	Quito	Ecuador
Universidad Andina Simón Bolívar	Quito	Ecuador





Institución	Ciudad	País
Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo	Quito	Ecuador
Gobierno Provincial de Pichincha	Quito	Ecuador
Ministerio del Interior	Quito	Ecuador
Pontificia Universidad Católica del Ecuador	Quito	Ecuador
FLACSO	Quito	Ecuador
Organización Internacional de las Migraciones	Quito	Ecuador
Pastoral Social Mesa de Movilidad Humana	Sucumbíos	Ecuador
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	México	
FLACSO	El Salvador	
Universidad Industrial de Santander	Colombia	

Fuente: elaboración propia.

Para asegurar un diálogo participativo e inclusivo que permita alcanzar los objetivos del taller, fue organizado metodológicamente de la siguiente manera: aprovechando el momento coyuntural en el que la DPTPTM está delineando el nuevo *Plan de Acción Contra la Trata de Personas*, su director fue invitado para que presente los avances, los logros y los pendientes con respecto a la nueva política pública frente a la trata de personas y tráfico de migrantes. Así, cuatro momentos diferenciados conformaron el taller. Primero, se dio la bienvenida, y los-as 37 participantes se presentaron. Segundo, el director de la DPTPTM

hizo la presentación “Construcción del Plan de Acción Contra la Trata de Personas”. Tercero, en un diálogo abierto, los participantes dieron su retroalimentación, señalando principalmente las limitaciones encontradas en la propuesta hecha desde la DPTPTM. Cuarto, los participantes del taller plantearon propuestas desde lo local que a su criterio pueden fortalecer el Nuevo Plan de Acción. Y, por último, se hizo un cierre conclusivo de la jornada de trabajo.

Inicialmente se había previsto incluir un trabajo grupal en base a la metodología Café Mundial⁶.

6 La metodología Café Mundial o World Café es un proceso de conversación humana y cálida que permite a un grupo de personas dialogar sobre preguntas poderosas, para generar ideas, acuerdos y caminos de acción creativos e innovadores, en un ambiente acogedor y amigable, semejante al de una cafetería. Se desarrolla a través de conversaciones en mesas de cuatro a seis personas, que de manera simultánea analizan un tema o pregunta durante un tiempo determinado. Al final de cada pregunta los participantes cambian de mesa y continúan la discusión con otros participantes y así sucesivamente hasta abordar todos los temas propuestos (Schieffer & Gyllenpalm, 2004).



Así, se había contemplado generar una conversación guiada y en grupos a partir de tres preguntas: 1- ¿cómo se viven y se perciben la trata de personas y el tráfico de migrantes en los territorios?; 2- ¿cuáles son las necesidades de protección integral?; y, ¿qué propuestas y recomendaciones tenemos para las autoridades y para el nuevo plan? Sin embargo, durante el tercer momento del taller, cuando se suscitó un enriquecedor y largo diálogo colectivo en torno al Nuevo Plan de Acción Anti-Trata, los participantes abordaron directa o indirectamente las dos primeras preguntas guía. De ahí, que, en el medio del taller, los facilitadores decidieron dar un giro metodológico para, en lugar de proponer la conversación guiada por preguntas, concentrar la discusión en torno a las propuestas locales para autoridades y para el nuevo plan.

Segundo, si bien desde un inicio se previó que en el taller se reflexionaría en torno a la trata de personas y al tráfico de migrantes, lamentablemente la discusión se encasilló solo en la primera problemática. Como se explica más adelante, esto es muy común y en gran medida se debe a que históricamente en el país la trata y el tráfico han sido abordadas en conjunto. En la introducción de este documento, se dijo que, desde la existencia del primer y único plan de 2006, el tráfico quedó subsumido bajo la trata. Esto da otros elementos adicionales para entender por qué en el taller no se abordó prácticamente el tráfico de migrantes. Además, por la naturaleza de esta última problemática y su casi inmediata asociación con mujeres y niños-as, como los supuestos mayores afectados⁷, la atención pública e investigativa usualmente se ha volcado frente a este tipo de trata, dejando a un lado sus otras modalidades y

monopolizando la discusión la discusión frente al tráfico de migrantes. Finalmente, dado que desde el Estado se ha priorizado la generación de una política renovada frente a la trata de personas, y que por ende la presentación del director de DPTPTM se centró en esos avances, durante el taller, prácticamente no se hizo ninguna reflexión o discusión en torno al tráfico de migrantes en sus dos modalidades en el país. De ahí que el análisis que sigue se centra únicamente en cómo la trata de personas se experimenta en lo local y en el abordaje público que se ha hecho y que se propone hacer frente a la misma. Tanto en la cuarta sección de este documento como en las conclusiones se ahonda en la ausencia de debate frente al tráfico de migrantes que fue una de las limitantes del taller.

La construcción del nuevo Plan de Acción Contra la Trata de Personas

La presentación hecha por el director del DPTPTM, partió reconociendo la necesidad de actualizar el Plan Nacional de 2006; de abordar separadamente la trata de personas y el tráfico de migrantes, pues son dos problemáticas que, si bien pueden traslaparse, tienen especificidades en sus causas y dinámicas, lo cual exige un abordaje individual; de generar una política pública integral e interinstitucional; y, de contar con una permanente retroalimentación de la sociedad civil, no solo durante el diseño, sino también durante su implementación como mecanismo constante para mejorar la nueva política. Se aclaró que el MI, representado por la recientemente creada DPTPTM⁸, es la entidad

7 Ver Ruiz y Álvarez Velasco (2016) para una discusión en detalle en torno a las razones que explican esta diferencia en la atención pública frente a la trata de personas y al tráfico de migrantes para el caso ecuatoriano.

8 En septiembre de 2017, la existente Unidad Contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior, fue elevada a Dirección lo cual implica un incremento en su equipo de trabajo, más financiamiento y mayores responsabilidades de cara a implementar la política nacional anti-trata y anti-tráfico (DPTPTM, 2018).



rectora frente a la política anti-trata y anti-tráfico de migrantes. Dicha función la cumple dentro del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas. El Comité está conformado por diversas instituciones del frente social y de seguridad del Estado, organizadas en tres mesas de acción: 1- prevención, 2- protección, y, 3- investigación-sanción⁹.

Antes de dar paso a los avances hechos, se aclaró que en el seno del Comité se decidió concentrar esfuerzos para priorizar la actualización, diseño e implementación de la nueva política anti-trata de personas. Se reiteró que todavía está en discusión interna si acaso se realizará o no un proceso similar para abordar el tráfico de migrantes, o si solo se generará, en lugar de una política integral, una estrategia nacional que vaya acorde con los lineamientos jurídicos contemplados en la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) (2017) y su reglamento (2018) vigente. Hasta tanto, a decir del director del DPTPTM, se continuará con la atención de casos registrados, y sobre todo con la prevención a través de campañas en territorio frente a los riesgos de la migración riesgosa.

La construcción del nuevo Plan de Acción Contra la Trata de Personas inició en abril de 2018. Este proceso ha contado con varias etapas siguiendo las directrices previstas en la guía de la planificación nacional desarrollada por la Secretaría Nacional

de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). De acuerdo al director del DPTPTM, solo así se logrará que la nueva política anti-trata esté alineada desde un inicio con los objetivos e indicadores previstos en la planificación nacional.

La “hoja de ruta” del nuevo plan ha supuesto realizar un diagnóstico situacional para priorizar problemas y plantear posibles soluciones, estableciendo objetivos, acciones, indicadores y medios de verificación, así como responsables. Aun cuando el nuevo plan continúa en proceso de elaboración, hasta la realización del taller, el diagnóstico, la priorización de problemas, y el planteamiento de ciertas soluciones a los mismos, ya se había realizado.

Para el diagnóstico, en primer lugar, se llevó a cabo una evaluación del Plan Nacional de 2006, todavía vigente, que implicó la revisión de investigaciones y análisis producidos desde la académica, organismos internacionales y varias ONG para identificar las principales limitantes del plan vigente. Entre las principales figuran: 1- la diversidad de problemáticas abordadas en un mismo instrumento de política pública; 2- el poco o nulo tratamiento al tráfico de migrantes; 3- la dispersión de datos estadísticos confiables para construir los lineamientos de la política; 4- el hecho de que el MI, la Fiscalía General, el Consejo de la Judicatura, y la Policía Nacional manejen datos diversos en torno a casos de trata de personas; 5- la caducidad del plan de cara a la actual realidad del país; 6- el vaivén de la

9 Las instancias del Estado que conforman el Comité son: Ministerio del Interior, que lo preside y tiene voto dirimente; Ministerio de Educación; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Ministerio del Trabajo; g) Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Turismo; Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Secretaría Nacional de Comunicación; Consejo de la Judicatura; Fiscalía General del Estado; y, Defensoría del Pueblo (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017).



rectoría en la implementación del plan: del MI al Ministerio de Justicia y DD.HH. entre 2010 y 2011; 7- la ausencia de mecanismos participativos para la evaluación de las acciones implementadas por el plan, que en su gran mayoría no han estado alineadas al mismo; y, el 8- el poco o nulo diálogo con instancias de gobiernos locales para hacer un seguimiento acorde.

Además del análisis del Plan Nacional de 2006, entre abril y mayo de 2018, se hizo un diagnóstico participativo con el propósito de dimensionar en territorio la complejidad contemporánea de la trata de personas en el país. Priorizando las localidades con mayores denuncias de casos de trata de personas, el equipo de la DPTPTM hizo visitas de campo en Cotacachi, Quito, Riobamba, Cuenca, Loja, Machala, Guayaquil, Quevedo, y Santo Domingo. En esas localidades, se visitó comunidades, se entrevistaron a líderes locales, a representantes de organizaciones locales que brindan atención directa, como Casa Linda en Machala, con familiares y con personas directamente afectadas por la trata en sus diversas modalidades.

Entre julio y agosto de 2018, este trabajo participativo, a decir del director del DPTPTM, fue sistematizado con el propósito de identificar las principales problemáticas, para priorizar colectivamente líneas de acción para el nuevo plan, y definir entonces objetivos, acciones estratégicas, indicadores y responsables. En ese proceso, paralelamente, se contó con la asesoría de la jurista y parlamentaria argentina Ana Copes, coordinadora del Comité Ejecutivo para la Lucha Contra la Trata de Personas en Argentina, para tener una mirada externa y crítica de cómo generar una política integral en materia de trata de personas.

Si bien en términos normativos, el país cuenta con el Código Orgánico Integral Penal y con la reciente LOMH, que aborda tanto la trata de personas como el tráfico de migrantes, desde una perspectiva más integral y con un enfoque de derechos humanos, a decir del director de la DPTPTM, uno de los mayores problemas identificados hasta el momento es la ausencia de información estadística confiable con respecto a los casos registrados que permita dimensionar los lugares de mayor incidencia de la trata, de acuerdo a sus modalidades. El funcionario público insistió en que en el país las unidades anti-trata de la Policía Nacional, la Policía Judicial, la Fiscalía General, y las unidades de inteligencia levantan información de casos que no está concentrada en una sola base de datos. Esto supone que la información es dispersa, no rigurosa, ni consistente, lo cual no solo afecta a la identificación de personas afectadas, sino también al seguimiento que se pueda hacer del cumplimiento de las acciones emprendidas por las instancias estatales responsables. Se mencionó además que, a partir de la recopilación de información de casos denunciados o registrados, como parte de operativos policiales, entre 2014 y 2018 se identificaron 1600 registros de casos de trata de personas a nivel nacional. Sin embargo, esa información debería estar desagregada por variables de género, edad, nacionalidad, localidad, etc., lo cual ayudaría a dimensionar con mucha más rigurosidad y claridad la incidencia de la trata.

Frente a esta problemática identificada, la DPTPTM ha priorizado la creación de un sistema de información estadística confiable y de un sistema de seguimiento de las acciones que el Estado emprende frente a los diversos casos de trata de personas que son registrados. Así, se ha propuesto: 1- desarrollar e implementar el Sistema de Registro de Casos de Trata de Personas



(REGISTRATT); 2- el Sistema de Seguimiento de Gestión (SISGETT), y, 3- compaginar estas acciones de acuerdo a lo estipulado por la LOMH y su reglamento.

De acuerdo con el director de la DPTPTM, hasta el momento se ha impulsado el desarrollo de una plataforma digital geo-referenciada que permite registrar con agilidad, veracidad y con el mayor detalle posible, siempre resguardando la confidencialidad de los datos, cada uno de los casos registrados a nivel nacional. Además, gracias a esta plataforma, se podrá hacer un seguimiento directo de las acciones emprendidas por parte del Estado, de los “cuellos de botella”, y de cómo se está logrando o no una articulación interinstitucional con el comité para atender los casos registrados. Estos sistemas de información serán, en palabras del director, “la base para hacer un seguimiento directo y continuar tomando acciones a futuro con respecto al desarrollo de la nueva política integral”.

Los avances de la plataforma virtual que son la base del REGISTRATT y el SISGETT, hasta el momento de realización del taller, habían sido socializados en la Red Anti Trata de Quito, a familiares de sobrevivientes, a delegados técnicos del Comité Interinstitucional, y, a la Mesa de Movilidad Humana presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana¹⁰. Posteriormente se realizarán talleres de socialización con la academia, con los Consejos de Igualdad Intergeneracional y de Movilidad

Humana a nivel nacional, y a otras instancias de la sociedad civil.

El director de la DPTPTM también mencionó que, desde octubre de 2018, la Organización Internacional de las Migraciones y el gobierno de EE.UU. han venido dando una cooperación para, vía un equipo consultor externo, fortalecer el proceso de desarrollo del nuevo Plan de Acción. Así, se está trabajando en el fortalecimiento del diagnóstico situacional para priorizar otros problemas, plantear otras posibles soluciones, junto con objetivos, acciones, indicadores y medios de verificación acordes en particular frente a la prevención y protección de las personas afectadas por la trata en sus diversas modalidades. Este proceso tendrá una duración de aproximadamente dos meses. Al cierre del mismo, se hará una nueva validación participativa con la sociedad civil, antes de iniciar el proceso definitivo de aprobación con la SENPLADES y la Presidencia de la República para derogar el Plan Nacional de 2006 y acoger los nuevos lineamientos de política pública propuestos.

Diálogo colectivo: limitaciones identificadas y propuestas desde lo local para una política pública integral

La metodología del taller suscitó un espacio dinámico de discusión entre las/os representantes de la sociedad civil, de la academia y de

10 Las instancias estatales que forman parte de la Mesa de Movilidad Humana son: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Salud Pública Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Secretaría de Gestión de Riesgos (MREMH, 2018)



organismos internacionales presentes, con respecto a la presentación hecha por el director de la DPTPTM. Su gran interés por compartir voluntariamente sus reflexiones a partir de su experiencia, dio cuenta de un amplio, diverso, y sobre todo muy crítico conocimiento en torno a la trata de personas en sus diversas modalidades. También, reveló una existente necesidad de ser escuchados por otros miembros de la sociedad civil, pero sobre todo por el Estado, en este caso por el MI representado por la DPTPTM, y de plantear abiertamente su disconformidad frente a las acciones que el Estado ha venido realizando, su criticidad ante el nuevo Plan de Acción Anti-trata, así como un gran entusiasmo por plantear propuestas propositivas frente al mismo.

Limitaciones identificadas: La necesidad de actualizar el Plan Nacional

Los participantes del taller, de manera generalizada, estuvieron de acuerdo con los argumentos dados por la DPTPTM frente a la necesidad e importancia de actualizar el caduco Plan Nacional 2006, pues las mismas limitantes que fueron mencionadas en la presentación del director, fueron ratificadas por las diversas voces locales. Sin embargo, frente a los avances realizados en materia del nuevo Plan de Acción Anti-trata, las-os participantes, particularmente las-os ecuatorianos, independientes, y las-os representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, se mostraron abiertamente críticos con respecto a dos puntos nodales: 1- el excesivo énfasis que en el nuevo Plan de Acción Anti-trata se ha dado a contar con un sistema estadístico como base y justificativo para el diseño de la política; y, 2- la ausencia, por lo menos en la presentación hecha por el director de la DPTPTM, de los lineamientos

que permitirán abordar en el nuevo instrumento de la política nacional anti-trata las causas que han venido generando esta problemática, y las estrategias de prevención y protección para las personas afectadas. Ahondemos brevemente en los principales señalamientos hechos al respecto.

Las-os participantes, de manera generalizada, concordaron en que efectivamente es necesario contar con información mucho más rigurosa y sistemática frente a la trata de personas, como base prioritaria para delinear las estrategias de intervención. Sin embargo, fueron muy críticos al énfasis que desde la DPTPTM se ha realizado en generar sistemas estadísticos –fundamentalmente creados en base de denuncias hechas o de casos registrados–, para supuestamente captar con precisión numérica una problemática que requiere de un abordaje cualitativo mucho más complejo. A partir de su experiencia de trabajo directo con personas afectadas, las-os participantes insistieron en que investigaciones situadas con un enfoque interdisciplinario desde la psicología, el trabajo social, la antropología o la sociología, por ejemplo, podrían dar cuenta de las particularidades locales, de su multi-dimensionalidad y, sobre todo, de las causas estructurales que provocan y sostienen la trata de personas en sus diversas modalidades.

Además, se reiteró que los datos estadísticos son sub-registros pues están contruidos en base a denuncias hechas o “casos delitos”, es decir cuando la policía genera operativos para dismantelar redes de trata de personas. El hecho de no contar con información, de acuerdo a algunos de las-os participantes, es un dato revelador para comprender las complejidades de la trata de personas pues hay razones que explican por qué en ciertas localidades donde esta problemática prolifera, no existe una cultura de la denuncia y por tanto, dichas localidades no figuran en los registros nacionales.



El caso de Esmeraldas resultó ilustrativo en este debate. Varias de las participantes eran lideresas de esa provincia, tanto de organizaciones de la sociedad civil como representantes del Estado. Por un lado, ellas cuestionaron abiertamente el argumento que el director de la DPTPTM, utilizó para que esta provincia no haya sido incluida entre las localidades priorizadas para el diagnóstico territorial. Previamente, haciendo eco al director, se señaló que, a partir del número de denuncias hechas frente a casos de trata de personas, se seleccionaron 9 localidades donde la DPTPTM hizo el diagnóstico participativo. Esmeraldas no figuró entre esas localidades, pues el promedio de denuncias ahí es muy bajo. De acuerdo con las participantes esmeraldeñas ese “dato” desvía la comprensión de la realidad de la provincia. Por un lado, ellas insistieron que Esmeraldas, es un lugar de origen, o de captación, de la trata de personas tanto con fines de explotación laboral como sexual. Esta condición aparentemente impediría la existencia de una cultura de denuncia pues la problemática y sus afectaciones se desencadenan más tarde, en otras localidades del país, o incluso en el extranjero.

Además, y quizá de manera más problemática, en Esmeraldas, como insistió la representante de la Asociación de Migrantes de Esmeraldas, la violencia en contra de mujeres, niños, niñas, y adultos está completamente “naturalizada” al punto que si existen formas de trata –sea con fines de explotación sexual o laboral–, en la provincia parecerían pasar desapercibidas, como parte de la dinámica normal y cotidiana, incluso al interior de los propios hogares o familias extendidas. Consecuentemente, la gente no denuncia.

En este mismo tenor crítico, desde otras localidades, como Sucumbíos, Machala, o Cuenca se enfatizó en que una cultura de la denuncia no existe porque la violencia está efectivamente

normalizada, y también porque en la dinámica de la trata de personas, las formas de engaño y sobre todo de amedrentamiento, como parte de las relaciones de poder, impiden que las personas afectadas o sus familiares próximos hagan denuncias. Las-os participantes también colocaron ejemplos de otras localidades del país, como la frontera norte u otras provincias amazónicas, reiterando la misma conflictividad frente a la denuncia y al sub-registro que el dato estadístico puede generar. Se mencionó también que en muchas localidades del país no se denuncia porque hay una enorme desconfianza del sistema de justicia, pues existe mucha corrupción interna. A decir de la representante de Sucumbíos de la Pastoral Caritas, “donde no hay una justicia segura, no hay denuncias”, y esa problemática estructural incidiría directamente en que no existan datos con respecto a la trata de personas en muchas localidades, restringiendo las denuncias, y consecuentemente distorsionando a cualquier sistema de información estadístico.

Varias participantes pusieron su voz de alerta con respecto a la priorización hecha de desarrollar una plataforma virtual geo-referenciada para desarrollar el REGISTRATT y el SISGETT, y no frente a priorizar el desarrollar una estrategia integral para abordar las causas que generan la trata de personas en sus diversas modalidades en las diversas localidades del país. Además, se insistió en que ambos sistemas propuestos no salen de una visión penal y de administración de sanciones, y no proponen una mirada integral en torno al abordaje de la trata. Finalmente, se cuestionó en reiteradas ocasiones que más allá de un sistema informático, no queda todavía claro cuál es el planteamiento del nuevo Plan de Acción Anti-trata, cómo abordará las diversas modalidades de la trata de personas –interna, internacional, con fines de explotación sexual y laboral–; cómo trabajará de manera articulada con otras carteras



estatales; cómo se articulará con otras instancias de la sociedad civil; cuál es el enfoque de la política que se propone; y sobre todo, cómo se generarán procesos de prevención y protección a las personas afectadas, y qué mecanismos de evaluación de la política –a nivel nacional y local–, se han previsto.

De hecho, de manera generalizada, y muy crítica, poniendo como ejemplo a sus localidades, las-os participantes reiteraron en que en la presentación hecha por la DPTPTM no se hizo ninguna mención a alguna propuesta que aborde las causas estructurales que producen la trata de personas en sus diversas modalidades. Las-os participantes insistieron en que generar estrategias frente a la desigualdad sistémica; a la pobreza; a la falta de empleo y de oportunidades de desarrollo; a las limitaciones en el campo educativo; y a la administración de justicia deben ser parte del nuevo Plan de Acción pues esas son las causas que provocarían en lo local la proliferación de la trata de personas en sus diversas modalidades. La prevención –que para muchos participantes no puede reducirse a campañas mediáticas patrocinadas por el Estado, como ha venido sucediendo en el pasado–, y la protección a las personas afectadas, de acuerdo con las-os participantes, solo es alcanzable en tanto y en cuanto las causas estructurales sean abordadas de forma interinstitucional y coordinada, pero, sobre todo, si son priorizadas en el nuevo Plan de Acción.

Aparte del señalamiento colectivo de esas dos limitaciones, las-os participantes –sin ahondar mucho en su reflexión–, plantearon dos puntos adicionales que a su parecer deberían también estar abordados en la nueva política nacional anti-trata. Por un lado, mencionaron que en sus localidades los funcionarios públicos a cargo de atender casos de trata, no son especialistas, como tampoco los fiscales u otros agentes que administran justicia. Sin un proceso formativo frente a esta

problemática, a decir de las-os participantes, difícilmente se puede lograr una transformación del accionar estatal en lo local, que es en donde la trata se desenvuelve y donde urgen mecanismos de atención directa. Por otro, se mencionó que en la actual era de la revolución tecnológica y digital, las formas de captación, sobre todo a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, cada vez más se realizan vía redes sociales, como por ejemplo vía Facebook. De ahí, que se exhortó a que en el nuevo Plan de Acción Anti-trata se adopte una estrategia al respecto, pero que no suponga solo la vigilancia y persecución en el ciberespacio, sino que genere mecanismos de prevención y concientización de los posibles riesgos existentes en el uso de redes sociales digitales, sobre todo para personas menores de edad.

Frente a estas críticas, el director del DPTPTM, hizo algunas aclaraciones, además de agradecer la participación y acoger los puntos señalados. Primero, insistió en que el nuevo Plan de Acción Anti-trata no está concluido, sino en proceso de construcción de ahí que los señalamientos hechos por las-os participantes serán tomados en cuenta. Segundo, mencionó que se ha contemplado efectivamente incluir estrategias de prevención, protección, e investigación integral, en coordinación con las otras carteras estatales, y con el Comité Interinstitucional y sus tres mesas de trabajo tanto del frente social como de seguridad.

Dichas estrategias están siendo creadas y tienen un lugar prioritario en la nueva política. Tercero, dijo que también se ha contemplado una línea de trabajo específico frente al uso del ciberespacio y las formas de incidencia directa en la captación de “víctimas”. Mencionó, que de hecho se ha logrado un convenio directo con Facebook para crear mecanismos de alerta y seguridad. Finalmente, en diálogo con una de las consultoras del equipo consultor externo que apoya el proceso



de desarrollo del nuevo plan, se reiteró en que el nuevo Plan de Acción Anti-trata debe, por mandato constitucional, estar alineado con los requerimientos de la SENPLADES (incluyendo la definición de objetivos, indicadores, medios de verificación, entre otros aspectos), que contará con un enfoque de derechos, y que incluirá líneas de acción para la prevención y protección integral de personas afectadas por las diversas modalidades de trata.

Propuestas desde lo local para una política pública integral

La parte final del diálogo colectivo se centró en recoger propuestas y recomendaciones para las autoridades que puedan ser incluidas en el nuevo Plan de Acción Anti-trata. En términos generales, las-os participantes reiteraron la necesidad de incluir lineamientos claros dentro de la nueva política frente a cómo responder de manera integral ante las causas estructurales que producen la trata de personas, cómo prevenir, cómo proteger y cómo generar mecanismos de sanción y también de reparación frente a personas afectadas. Paralelamente, las-os participantes hicieron planteamientos específicos que se señalan a continuación:

1- Incluir líneas de acción frente a las diversas modalidades de trata –interna, internacional, con fines de explotación sexual y laboral–, pues son problemáticas con especificidades propias y que requieren abordajes particulares, así como coordinaciones interinstitucionales concretas. Se puso como ejemplo la trata con fines de explotación laboral, recomendando un abordaje conjunto, entre otras carteras estatales, con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y

la DPTPTM del MI, para lograr efectivamente una línea de acción acorde.

- 2- Proponer un proceso de diálogo y trabajo coordinado y continuo con las organizaciones sociales locales para: 1- generar procesos de formación comunitaria que activen mecanismos de alerta temprana frente a casos de trata de personas, de seguimiento y de reparación a las personas afectadas; 2- crear formas de colaboración entre la comunidad, el gobierno local y central para la generación de información cualitativa con respecto a la dinámica de la trata en las localidades; 3- promover procesos de fortalecimiento del tejido social y organizativo para contar con el apoyo permanente en territorio en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del nuevo Plan de Acción Anti-trata; e, 4- impulsar la creación de comunidades de aprendizaje local en torno a la trata de personas dirigidas a familias, escuelas, funcionarios públicos, entre otros actores sociales y estatales.
- 3- Impulsar investigaciones cualitativas situadas con un enfoque interdisciplinario para dar cuenta de las particularidades locales, la multi-dimensionalidad y sobre todo, de las causas estructurales que provoca la trata de personas en sus diversas modalidades.
- 4- Fortalecer el rol que los gobiernos autónomos descentralizados tienen en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del nuevo Plan de Acción anti-trata, identificando responsabilidades concretas, y mecanismos de acción en lo local.
- 5- Impulsar procesos de capacitación basados en un enfoque de derechos en torno a la trata de personas para funcionarios públicos locales.



- 6- Junto con el Consejo de la Judicatura, Fiscalía General y cortes provinciales, impulsar un proceso de capacitación basado en un enfoque de derechos en torno a la trata de personas para contar con funcionarios especializados.
- 7- Incluir dentro del nuevo plan, no solo un trabajo frente a las personas afectadas, sino también frente a los tratantes, enganchadores, y otros actores que son parte activa de las redes. Más allá de una mirada criminalizante, hace falta incluir un abordaje social más complejo frente a quién es un tratante y las causas que provoca su vinculación con la trata.
- 8- Sostener un trabajo interinstitucional entre las diversas carteras del Estado con el afán de que el abordaje de la trata de personas no solo sea prioridad en la agenda de seguridad.
- 9- De manera colectiva, se insistió en que la problemática del tráfico de migrantes también está presente en las localidades a nivel nacional, y que por tanto, es fundamental abordarla desde una política pública específica, tal como se lo hará frente a la trata de personas, y no solo como una estrategia. Se mencionó que en el país existen diversas problemáticas directamente asociadas con el tráfico de migrantes y que no están siendo enfrentadas de manera interinstitucional. A saber: 1- procesos de reunificación familiar clandestina de niños, niñas y adolescentes vía redes de *coyoterismo* sobre todo a EE.UU.; 2- ausencia de programas de atención psicosocial y económica para migrantes deportados que pueden reiniciar tránsitos irregularizados vía redes de *coyoterismo*; 3- ausencia de procesos de formación local en torno a la dinámica del *coyoterismo* y los riesgos de la migración irregularizada; 4- necesidad de dar acompañamiento a familias transnacionales

donde el rol de cuidado frente a personas menores de edad queda a cargo de abuelos y otros familiares; e, 5- inexistencia de estrategias locales para el abordaje del tráfico de migrantes, sus causas estructurales y políticas de atención integral.

Conclusiones

El taller *Problemáticas y respuestas locales frente a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador: visiones y propuestas desde la sociedad civil*, efectivamente fue un fructífero espacio de diálogo colectivo entre representantes del Estado, sociedad civil, academia y organismos internacionales. Aun cuando la discusión dejó a un lado el tráfico de migrantes centrándose en la trata de personas, se cumplió con los objetivos propuestos de discutir cómo se experimenta dicha problemática en los contextos locales; de conocer cómo y hasta qué punto se están articulando las políticas locales y las políticas nacionales para combatir la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador; y, de generar redes para fortalecer el intercambio de ideas entre grupos.

Queda claro, a partir de este taller, que la promoción de espacios de diálogo colectivo, donde la política se encuentra y queda confrontada por el sector social, aporta con creces en la comprensión de problemáticas tan complejas como la trata de personas en sus diversas modalidades. El conocimiento local acumulado frente a la misma confirma que solo un diálogo participativo puede asegurar políticas públicas más sensibles e integrales, más preventivas, y menos tardías, reactivas, y punitivas que surjan desde las agendas de desarrollo social y no solo desde las agendas de seguridad. También quedó evidenciado que fortalecer el tejido social comunitario también es clave, pues así los actores locales se vuelven



veedores del rol garante del Estado, siendo a su vez promotores de procesos participativos frente a la detección temprana, prevención y protección. Impulsar encuentros entre la sociedad civil y el Estado, debe ser prioritario en la dinámica democrática del país.

Al cierre del taller, se confirmó que sin un abordaje estructural de las causas que producen y sostienen la trata de personas en sus diversas modalidades en el país, difícilmente se logrará la garantía de derechos. De ahí que no solo basta con generar sistemas de información, sino también incluir propuestas que desde un enfoque de derechos apunten a generar políticas integrales en coordinación con otras instancias estatales del frente social para responder en conjunto ante la desigualdad sistémica; la pobreza; la falta de empleo y de oportunidades de desarrollo; las limitaciones en el campo educativo; y la administración de justicia. La corresponsabilidad institucional y con los diversos niveles de gobierno en el abordaje de estas causas estructurales debería estar contemplada en el nuevo Plan de Acción Anti-Trata.

Aun cuando el objetivo del taller era generar insumos frente a la trata de personas y al tráfico de migrantes, no se pudo abordar a este último. De hecho, persiste un vacío de discusión pública frente a esta problemática que, como la trata de personas, tiene una historicidad y contemporaneidad, así como diversas modalidades y afecta distintas localidades del país. De ahí que cabría impulsar investigaciones cualitativas situadas con un enfoque interdisciplinario para dar cuenta de las particularidades locales, la multi-dimensionalidad y sobre todo, de las causas estructurales que provocan el tráfico de migrantes. Asimismo, fomentar un diálogo colectivo únicamente en torno a esta problemática sin duda sería un insumo clave para que el Estado decida, finalmente, crear

una política de atención específica y tan necesaria en el país.

A partir del diálogo colectivo surgen dos pendientes que vale la pena señalar. Por un lado, si bien desde el Estado, se mencionó muy al paso que en el nuevo Plan de Acción Anti-trata contará con un enfoque de derechos para generar los lineamientos de prevención y protección a las personas afectadas, no se explicitó cómo se concibe dicho enfoque ni cómo se lo aterrizará en acciones particulares concretas. Sería deseable que esta reflexión esté presente para evitar que un enfoque tan necesario y exigido constitucionalmente, no pierda su contenido crítico. Por otro, desde la sociedad civil se insistió en que formas de violencia se han “naturalizado” en las localidades impidiendo dimensionar los efectos que problemáticas como la trata, en sus diversas modalidades, tienen en la vida de mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, y adultos. Frente a este complejo hecho, cabe que la DPTPTM del MI proponga acciones acordes en conjunto con las instancias del frente social, pues la reproducción y normalización de la violencia sin duda incide como causa directa en la proliferación de la trata de personas.

Finalmente, en el momento presente en que la región Andina, y en particular Ecuador, es parte de flujos migratorios sur-sur que reconfiguran la dinámica social, política y económica, cabe generar procesos de diálogo en torno a las formas de afectación e incidencia local, nacional y regional de la trata de personas y del tráfico de migrantes. Se espera así que la discusión que se recoge en este documento sea un insumo no solo para la DPTPTM del MI pueda incorporar las propuestas hechas desde lo local al nuevo *Plan de Acción Contra la Trata de Personas*, sino también para activar necesarios espacios de diálogo regional en torno a ambas problemáticas.



Bibliografía

Álvarez Velasco, S. (2016). “Control y violencia ante la migración irregularizada por la región”. Año 6, n°14 Diciembre, 2016. Revista Seguridad y Sociedad. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas

<https://www.ieepp.org/publicaciones/derechos-humanos/revista-seguridad-y-sociedad-no-14-migraciones/>

_____ (2018). “Ecuador”. Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base. Volume II. IOM, Geneva

Álvarez Velasco, S. y Guillot Cuéllar, S. (2012). Entre la violencia y la invisibilidad. Un análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos no acompañados en el proceso de migración hacia Estados Unidos. Quito: SENAMI.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y GAD Pichincha (2017). Resumen ejecutivo del diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia de Pichincha. Quito: OIM.

Quintana, S (2012). Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Santo Domingo, Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Quito: USAID; FLACSO; OIM. mayo 2012. 56 p.

Ruiz, MC y Álvarez Velasco, S. (2016). Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas

públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016). Quito: Save the Children, FLACSO.

Stone-Cadena, V. and Álvarez Velasco, S. (2018). “Historicizing Mobility: *Coyoterismo* in the Indigenous Ecuadorian Migration Industry”. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. Vol 676, Issue 1, pp. 194 – 211. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716217752333>

Schieffer, A., Isaacs, D., & Gyllenpalm, B. (2004). The world café: part one. World, 18(8), 1-9.

UNODC (2011). Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador. UNODC:

Lima. En:
https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf.





Acerca de la autora

Soledad Álvarez Velasco

Desde hace una década estudia el vínculo entre migración irregularizada, violencia y capitalismo en el corredor migratorio extendido Ecuador-México-U.S., y el nexo entre tráfico de migrantes y restricción migratoria en América Latina. Actualmente está concluyendo un doctorado en geografía humana en King's College London.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)
Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará
4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador

Responsable
Gustavo Endara | Coordinador de proyectos

Telf.: +593 2 2562103

<http://www.fes-ecuador.org>

 Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Diagramación: graphus® 290 2760

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) es una organización alemana representada en más de 100 países del mundo comprometida con los valores de la democracia y la justicia social. Desde su llegada al Ecuador en el año 1974 como Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la institución se ha desempeñado como centro de pensamiento progresista y facilitador de diálogos democráticos. El trabajo está enfocado en cuatro ejes: profundizar la dimensión social de la democracia, fomentar la justicia social, construir una economía justa, así como aportar a la gobernanza regional y la paz.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-9978-94-195-9