



URVIO, Revista Latinoamericana de  
Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales  
Ecuador

Montenegro Braz, Adriana; Santacruz, Argentina  
Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de  
personas en Ecuador  
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 14, junio, 2014, pp. 79-  
92  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656543006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador

## *A Path Made by Walking. The Construction of Public Policy against Human Trafficking in Ecuador*

Adriana Montenegro Braz<sup>1</sup>  
Argentina Santacruz<sup>2</sup>

Fecha de recepción: marzo de 2014.

Fecha de aceptación: abril de 2014.

### Resumen

Varias han sido las razones que han dificultado la aplicación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral en Ecuador, documento ruta de la política pública en materia de trata de personas en el país, ocho años después de su aprobación. Dificultad aún más evidente cuando se trata de aterrizar los procesos centrales a nivel local. Sin embargo, los procesos de construcción de política pública en esta materia, durante los años 2011-2013, en los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GAD) de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote pueden ser una salida a alguno de los obstáculos.

**Palabras clave:** trata de personas, política pública local, procesos de construcción participativos.

### Abstract

Several factors have hindered the implementation of the National Plan to Combat Trafficking in Persons, Illegal Migrant Trafficking, Sexual and Labor Exploitation, in Ecuador eight years after its approval. These issues are most evident when it comes to executing this policy at the local administrative level. However, the development of public policy in this area during the years 2011-2013, in the municipalities of Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta and Guamote, could offer solutions to some of these obstacles.

**Keywords:** Trafficking in Persons, Local Public Policy, Participatory Development.

1 Máster en Resolución de Conflictos y Paz Sostenible por la Universidad de Lovaina KULeuven. Consultora del Programa contra la Trata de Personas, OIM.

Correo electrónico: montenegroadriana@hotmail.com

2 Master en Políticas Públicas por Georgetown University. Coordinadora del Programa contra la Trata de Personas, OIM. Correo electrónico: asantacruz@iom.int

En agosto del año 2004 el Estado ecuatoriano, mediante el Decreto Ejecutivo 1981, declaró como política prioritaria el combate a la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral, pornografía infantil, corrupción de menores y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12). No obstante, la construcción de dicha política pública ha sufrido una serie de vaivenes que más de ocho años después no ha permitido un anclaje de los postulados del Protocolo de Palermo<sup>3</sup> en la práctica.

Varias han sido las dificultades para implantar una política pública permanente y eficaz contra este delito en Ecuador. En primer lugar, si bien dos años después del Decreto Ejecutivo 1981 se aprobó el Plan Nacional de Acción para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral,<sup>4</sup> se observó que la inclusión de numerosas y complejas problemáticas en este documento no permitían atender de “manera profunda y especializada cada uno de los delitos materia del Plan”. Por tal razón, en el año 2010, bajo la coordinación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se conformó un Comité de Actualización del Plan que tenía como objetivo reformular dicho documento y enfocarlo exclusivamente al

tema de trata de personas. No obstante, hasta la presente fecha esta actualización no ha sido aprobada por las autoridades correspondientes (Comisión Nacional para la Elaboración del Plan, 2006: 12-13 y Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12-13).

Por otra parte, la rectoría del Plan vigente ha pasado por varios ministerios, sin que hasta la fecha exista una postura consistente sobre la institucionalidad que debe cobijar a esta materia. En 2006 fue el Ministerio de Gobierno, actual Ministerio del Interior, quien tenía a su cargo la rectoría del Plan; posteriormente, en 2009, dicha rectoría pasó a manos del Ministerio de Justicia con el fin de darle un enfoque mayor de derechos humanos. Finalmente, en 2011, la Subsecretaría de Garantías Democráticas, del Ministerio del Interior, reasumió la rectoría del Plan y el consecuente mandato de coordinar su implementación con el resto de los ministerios sectoriales e instituciones estatales con competencia en el tema (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 14).

En ese sentido, el Ministerio del Interior ha iniciado un trabajo hacia la consolidación de la política pública en esta materia. Uno de los ejemplos más claros a este respecto ha sido retomar las reuniones del Comité Interinstitucional Contra la Trata de Personas y dividir su trabajo por mesas: mesa de prevención, mesa de protección y mesa de investigación y sanción. También vale la pena recalcar la capacitación sobre trata de personas que la Subsecretaría de Garantías Democráticas ha impartido a la Policía Nacional, así como los insumos que esta dependencia envió a la Asamblea

3 Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

4 El Decreto Ejecutivo 1823 (Registro Oficial 357 del 12 de octubre de 2006) declaró que de la ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional aprobado se encargará a la Comisión Interinstitucional presidida por el Ministerio de Gobierno.

Nacional para la elaboración del articulado referente a la trata de personas para el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Finalmente también se puede citar la participación y liderazgo de este Ministerio en los procesos de elaboración del Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata.<sup>5</sup>

Ahora bien, ante la dificultad de consolidar una política pública a nivel central, y por lo tanto, más aún a nivel local, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote,<sup>6</sup> con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), decidieron, entre los años 2011 a 2013, construir agendas cantonales contra la trata de personas bajo los principios de autonomía, descentralización y democratización del Estado, con el fin de proponer soluciones locales frente al delito, ayudando así a la implementación del Plan Nacional.

Esta propuesta de descentralizar la política pública en materia de trata de personas tiene como objetivo permitir a los gobiernos locales y a la ciudadanía tomar parte activa y directa en el combate a este delito, sin renunciar a la unidad de mando del Estado. De esta forma, la intención es facilitar la gestión de la política pública en la materia al llevar los temas de prevención, sanción e investigación de la trata de personas, así como la protección a las víctimas a los niveles de gobierno más cercanos a ellas, a sus familiares y a la sociedad en su conjunto;

a la vez que hace que esta última coadyuve en la administración de la política pública (Ortega Quiñónez, 2008: 121 y 129).

Teniendo en consideración lo manifestado, este artículo realiza una descripción de los procesos que llevaron a la construcción de las agendas cantonales en los GAD municipales anteriormente mencionados. Vale recalcar que el marco conceptual para la construcción participativa de estas políticas públicas y su análisis tomó el enfoque de los derechos humanos de las víctimas. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en los principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas, manifiesta:

Un enfoque de ese tipo requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas, así como de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos (...). La primacía de los derechos humanos es en sí un principio general que se aplica en todas las intervenciones en el ciclo de la trata de personas y debe orientar la conducta de todos los que intervienen, incluidos los agentes del Estado como el personal encargado de aplicar la ley, el personal de inmigración, los fiscales y jueces, y los proveedores de servicios tanto gubernamentales como no gubernamentales (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010: 52).

En tal virtud, todos los aspectos de la respuesta nacional y local frente a la trata de personas deben tomar en cuenta lo siguiente: 1) La formulación de políticas públicas debe tener como objetivo principal la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas. 2) Se debe identificar a los titulares de derechos, a aquello a lo que tienen derecho y a los titulares de deberes, haciendo hincapié

5 Para mayor información, consultar la página del Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, s/f).

6 La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también trabajó con los GAD municipales de Ibarra y Santo Domingo; sin embargo, las agendas cantonales elaboradas participativamente aún no han sido aprobadas por dichos municipios, por lo que en este artículo no nos referiremos directamente al trabajo en esos dos cantones.

pié en el fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar los mismos ante los titulares de deberes, quienes deben cumplir con sus obligaciones. 3) Los principios y normas fundamentales contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos (como la igualdad, la no discriminación, la universalidad de los derechos y el imperio de la ley) y la Constitución de la República del Ecuador deben orientar todos los aspectos de la respuesta nacional en todas las etapas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010: 53).

Por su parte, la elaboración de este estudio se efectuó a partir de la técnica de observación participante durante el proceso de construcción de las agendas cantonales,<sup>7</sup> y fuentes secundarias como los diagnósticos sobre la trata de personas en los cantones de Otavalo, Cotacachi, Colta, Guamote y Lago Agrio. Se utilizaron como fuentes de consulta el Plan Nacional contra la Trata de Personas y las agendas cantonales aprobadas en cada uno de los GAD municipales, las cuales contienen las matrices en donde los actores locales fijaron las líneas de acción para el combate a la trata de personas para los años 2013-2015 en cada uno de los municipios.

7 Las autoras fueron parte de la construcción de las agendas cantonales en calidad de funcionarias del Programa Contra la Trata de Personas de la OIM, organismo internacional que fue uno de los participantes de la construcción y validación de estos documentos, conjuntamente con las organizaciones locales que trabajan en el tema y los GAD municipales. La recolección de información incluía reportes trimestrales de actividades y avances, material fotográfico, reportes de las reuniones de construcción y validación de las agendas y reportes finales a los municipios de Otavalo, Cotacachi, Colta, Guamote y Lago Agrio como parte de las actividades de los Convenios de Cooperación que dichos municipios firmaron con la OIM.

## Proceso de construcción y aprobación de agendas cantonales

Los procesos de construcción participativa de las agendas cantonales contra la trata de personas requirieron una serie de actividades previas con el fin de elaborar políticas públicas integrales y coherentes. A continuación, citamos las principales actividades que se realizaron a este respecto y los acuerdos en los procesos de construcción de las agendas.

### *Estudios locales contra la trata de personas*

Los municipios de Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamote conocían de la existencia del delito de trata de personas en sus cantones. Muchas de las veces los patronatos, concejos cantonales de la niñez y adolescencia (CCNA), juntas cantonales de protección de derechos de la niñez y adolescencia (JCPD), entre otros, revisaban varios casos relacionados con este delito. No obstante, dichas instituciones no poseían información documentada de todas las modalidades de la trata de personas que se daban en sus cantones ni poseían un compendio de la respuesta estatal y privada frente al delito; información que era importante recabar para la elaboración de una política pública, en especial, tomando en cuenta que un enfoque de derechos humanos de las víctimas “requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas, así como de las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2010: 51-52).

Por esta razón, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), bajo

los convenios de cooperación que se firmaron para el trabajo conjunto contra la trata de personas con cada uno de los municipios mencionados,<sup>8</sup> coordinó con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) la elaboración de una caracterización de la trata de personas en cada uno de estos cantones. Una vez finalizados dichos estudios, fueron presentados durante el año 2012 a nivel nacional y en cada una de las localidades, con el fin de que se conocieran las principales formas de explotación presentes en cada cantón y las fortalezas y debilidades respecto al combate a la trata, tanto a nivel de actores públicos como privados.

Estos estudios, en primer lugar, evidenciaron que en los cantones de Otavalo y Cotacachi existían no solo las conocidas modalidades de trata por explotación laboral (interna como internacional) y mendicidad a niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas, sino que en muchas parroquias de los cantones también existía una trata vinculada con grupos armados irregulares colombianos. De conformidad con las autoridades del cantón, se utilizaba especialmente a los adolescentes de las comunidades indígenas para el transporte de armas y confección de uniformes de estos grupos. También se evidenció que los reclutadores en los cantones de Otavalo y Cotacachi eran en su mayoría personas cercanas e incluso familiares de las víctimas, por lo que obtenían con facilidad el permiso de salida del país de sus padres. El perfil de estos tratantes era de indígenas urbanos que contaban con

una buena situación económica, fruto de su actividad comercial (Coloma, 2012a: 3).

En los cantones de Colta y Guamote, en cambio, se evidenciaron casos de trata por explotación laboral (interna e internacional), trata con fines de servidumbre y trata con fines de mendicidad. Estos tipos de explotación estaban muy ligados a las condiciones socioeconómicas de la población en los dos cantones, pero también la trata por explotación laboral tenía una estrecha relación con los flujos migratorios internos e internacionales de esa región que se remontan a la década de los años setenta. Al parecer los migrantes pioneros de Colta y Guamote viajaron a Colombia y Venezuela en los años del *boom* petrolero, dada la gran demanda de mano de obra barata. Posteriormente los migrantes pioneros se afianzaron en estos destinos convirtiéndose en comercializadores de textiles, con lo cual se inició una nueva etapa migratoria en la que los primeros migrantes utilizaban la mano de obra de sus antiguas localidades para trabajar en sus nacientes empresas. Con todo, más allá del tema socioeconómico o los patrones migratorios internos e internacionales de la región, gran parte del problema en esos cantones se debe a la falta de control y respuestas por parte de las autoridades. Por ejemplo, el estudio indica que en varias ocasiones se ha detectado a niños, niñas y adolescentes de la región en la frontera con documentos de identidad falsos o permisos de salida notariados (Cando, 2012: 3).

Lago Agrio, por su parte, tiene una dinámica muy diferente a los cantones en donde existe una fuerte presencia de población indígena; aquí se evidenció que las principales modalidades de la trata de personas eran la explotación sexual, la servidumbre y el reclutamiento para fines delictivos. La trata

8 Los convenios de cooperación interinstitucional entre los GAD municipales y la OIM se firmaron en las siguientes fechas: con el Municipio de Otavalo, el 15 de noviembre de 2011; con el Municipio de Cotacachi, el 21 de noviembre de 2011; con el Municipio de Colta, el 2 de agosto de 2011; con el Municipio de Guamote, el 1 de agosto de 2011; y con el Municipio de Lago Agrio, el 8 de junio de 2011.

por explotación sexual es la más visible en los registros oficiales y las víctimas son en su mayoría mujeres mestizas, adultas o adolescentes. La trata con fines de servidumbre, en cambio, tiene como víctimas a niñas y adolescentes de origen rural que estarían siendo utilizadas para realizar trabajos domésticos en condiciones de explotación, aunque este tipo de trata ha sido poco comentado en función de la invisibilización y naturalización de estas conductas. Finalmente se menciona que se estaría reclutando a adolescentes y jóvenes adultos para formar parte de grupos armados irregulares en Colombia, vinculados con el narcotráfico, o para bandas delincuenciales de la zona que trafican con estupefacientes y combustibles (Coloma, 2012b: 3-5; Buitrón, s/f: 151).

Con relación a la respuesta estatal frente al tema en cada uno de los cantones, se evidenció que los registros oficiales del delito de la trata, que en general residen en los archivos de justicia, no dan cuenta de la verdadera magnitud del delito. De las entrevistas a nivel local, se pudo evidenciar que la percepción de la incidencia del delito es, en general, más alta que la de los números oficiales, incluso entre los mismos representantes de las instituciones estatales de investigación y sanción. Con todo, es necesario considerar que la falta de registros tiene repercusiones que van más allá de la sanción a los casos concretos. Específicamente, la falta de mayores datos sobre la trata de personas en cada uno de los cantones termina disminuyendo la alarma social frente al delito, lo que invisibiliza a las víctimas y naturaliza las conductas, al tiempo que propicia la impunidad de los tratantes, resta legitimidad al Estado y genera desconfianza en las instituciones estatales (Coloma, 2012a: 1-2; Defensoría del Pueblo, 2010: 16-34).

Finalmente cabe recalcar que los diagnósticos dan cuenta de que en ninguno de los cantones existe una casa de acogida especializada para víctimas de trata con los requerimientos necesarios de atención y protección, lo que ha llevado a que, en el mejor de los casos, se dé albergue temporal a las mismas en lugares que no cuentan con las medidas de seguridad necesarias para evitar su rapto por parte de los tratantes o su escape de dichos centros (Cando, 2012: 61; Coloma, 2012a: 64; Coloma 2012b: 50).

Pese a esto, en cada cantón se evidenció un trabajo arduo de las instituciones locales para dar una respuesta al problema de la trata de personas y proteger a las víctimas. Si bien en algunos casos había poca experiencia con respecto a la problemática, el mayor problema se centraba en la descoordinación de las actividades por desconocimiento de las funciones de cada una de las instituciones con competencia en el tema. Eso sin contar con la falta de recursos humanos y económicos para enfrentar problemáticas bastante complejas derivadas de este tipo de delito (Coloma, 2012a: 6-10; Coloma, 2012b: 6-9; Cando, 2012: 5-9).

*El trabajo entre los distintos niveles de gobierno (municipios, gobernaciones y Ministerio del Interior)*

Es necesario indicar que, en un principio, el trabajo entre los municipios y las gobernaciones en esta materia enfrentó algunas dificultades. Si bien los GAD municipales son los encargados de establecer e implementar la política pública en su circunscripción territorial, son las gobernaciones, como representantes del Ministerio del Interior a nivel local, quienes poseen la rectoría del tema trata. Aunado

a esto, la reciente promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en octubre de 2010 no permitía conocer bien cómo se podía aterrizar las competencias de cada una de las instituciones en este tema específico.

No obstante, si bien no se lograron acuerdos formales bilaterales sobre la forma de proceder respecto al combate de la trata de personas, la voluntad de varios gobernadores y alcaldes para combatir el delito, sumado al trabajo del Ministerio del Interior para concientizar a su personal sobre la importancia del tema, fueron piezas clave para iniciar un trabajo conjunto. Claro está, no en todos los cantones se ha logrado obtener el mismo resultado, pues la conjunción de intereses depende en buena medida de la voluntad de las autoridades a cargo en ese momento, por lo que una institucionalización del trabajo entre municipios, gobernaciones y Ministerio del Interior es fundamental para una política pública integrada en el largo plazo, que permita no solo la convergencia de objetivos e intereses alrededor del combate a la trata de personas, tanto a nivel local como nacional, sino también una coordinación y cooperación de las actividades entre los distintos niveles de gobierno (Altschuler, 2006: 147-148).

Con todo, vale la pena recalcar que en la actualidad las gobernaciones han tenido un papel bastante activo a nivel local en el combate a la trata de personas. En las provincias de Lago Agrio, Imbabura y Chimborazo, las gobernaciones son las que lideran los espacios de coordinación y cooperación interinstitucional que trabajan en el tema, como la Mesa Anti Trata de Lago Agrio, el Área de Trata de la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura (MMHI) y la Red Intersectorial y Equidad

de Chimborazo. También las gobernaciones cuentan con las direcciones provinciales de garantías democráticas, espacios que realizan prevención, promoción y protección de derechos de las víctimas de trata. Si bien no todas estas dependencias tienen el mismo grado de operatividad debido a la falta de recursos materiales y humanos, en las provincias en donde se han trabajado las agendas cantonales las gobernaciones han iniciado algunas acciones al respecto, en especial, en lo referente a los procesos de capacitación y sensibilización del personal de la gobernación.

Finalmente hay que considerar que, más allá de las iniciativas locales, existen condicionantes estructurales que son necesarios de atender para llegar a una relación más equilibrada entre niveles jurisdiccionales. Actualmente, y pese a la nueva legislación en materia de organización territorial, autonomía y descentralización, existe una fuerte dependencia de los gobiernos locales respecto a los niveles nacionales, tanto en el aspecto financiero como en las capacidades técnicas e institucionales (Altschuler, 2006: 147-148).

*El trabajo entre las instituciones del Estado con competencia en el tema y las organizaciones sociales*

También se observó que, si bien muchas instituciones públicas y organizaciones sociales de los cantones antes mencionados trabajaban en trata de personas, con atención a víctimas, realización de talleres, investigación de posibles casos de trata de personas, entre otras, estas no conseguían vincularse para potenciar los servicios que brindaban. La información era fragmentada e incluso muchas de las veces cuando se rescataba a una víctima no había

un sistema de referencia y contrarreferencia interinstitucional que evitara revictimizarlas<sup>9</sup> y permitiera conocer si el caso había llegado a buen fin; es decir, si a la víctima no solo se le había brindado una atención emergente, sino que se le habían restituido sus derechos. Si bien muchas instituciones alegaban que la falta de referencia y contrarreferencia se debía al sigilo que deben guardar estos casos por la peligrosidad que representan, tanto para las víctimas como para las personas que trabajan para ayudarlas, tampoco se estableció algún mecanismo que permitiera realizar una revisión de los casos, manteniendo el sigilo correspondiente.

Por esta razón, buena parte del trabajo previo a la construcción de las agendas cantonales se centró en introducir el tema de la trata de personas en los espacios de coordinación y cooperación interinstitucional ya existentes en cada uno de los cantones. De esta forma, no se crearían espacios de coordinación paralelos para la materia sino que se utilizarían los recursos organizativos propios de cada cantón para el combate a la trata. En ese sentido, se trabajó con redes tan diversas como las mesas de movilidad humana (MMH), la Mesa Anti Trata de Lago Agrio, las redes de bienestar integral de la niñez y adolescencia, la Red Intersectorial y Equidad en Chimborazo, etc. En estos espacios fueron las mismas instituciones, utilizando sus conocimientos locales, quienes decidieron cómo organizarse en torno a la materia. Incluso en algunas de estas redes se crearon comités más pequeños para tratar

exclusivamente los casos de trata con el sigilo necesario.

Una vez implantada la necesidad de trabajar el tema de trata de personas en los municipios, las gobernaciones y en las redes locales, se procedió al trabajo conjunto para la construcción participativa de la agendas cantonales que, en general, tuvieron que pasar por un trabajo importante de sensibilización e información del delito a las autoridades, a los funcionarios públicos, a los representantes de organizaciones sociales y a la población en general.

### *Sensibilización y capacitación en el tema de trata de personas*

El tema de trata de personas no era del todo desconocido por las autoridades cantonales. Claro está que de cantón a cantón el nivel de información variaba sustancialmente. Existían algunos municipios con una larga trayectoria de trabajo en el tema,<sup>10</sup> y otros en los que poco o nada se había realizado. De cualquier forma el tema de sensibilización era clave, pues aún cuando las organizaciones conocieran bien sobre la trata de personas, todavía quedaba un largo camino para la información y sensibilización de la comunidad frente al delito.

En total se realizaron 136 capacitaciones y talleres de sensibilización en cuanto a trata de personas en los cantones antes mencionados durante los años 2011-2013.<sup>11</sup> Muchos de

9 Sistemas de referencia y contrarreferencia adecuados evitan que la víctima tenga que relatar lo que le sucedió varias veces entre las diferentes instituciones de atención, protección e investigación/sanción, con lo que se evita su revictimización. Al respecto, se recomienda revisar el Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata (Monesterolo y Carro, 2013).

10 Por ejemplo, en el cantón Lago Agrio existían actores con una amplia experiencia en el tema trata de personas, dado que trabajaron la temática durante los años 2008-2009 con el apoyo de varias instituciones de la cooperación, como la Fundación Esquel, USAID y la OIT. Por esta razón, se pudo reactivar con fuerza la Mesa Anti Trata de Lago Agrio en enero de 2012.

11 Información obtenida de la base de datos del Programa Contra la Trata de Personas de la OIM, Ecuador.

estos tenían por objetivo dar a conocer sobre las especificidades del delito y sensibilizar respecto al tema, pero también se hicieron capacitaciones específicas para funcionarios de la gobernación y algunos agentes del orden, así como para los medios de comunicación, entre otros. Estas capacitaciones y sensibilizaciones permitieron a las instituciones, organizaciones y ciudadanía en general, en última instancia, aportar en los procesos de construcción participativa de las agendas y su posterior aprobación por cada uno de los municipios.

#### *La construcción y aprobación de las agendas cantonales*

Para la construcción participativa de las agendas cantonales, se realizó una serie de talleres que contaron con la presencia de diferentes instituciones estatales, organizaciones sociales e incluso líderes y lideresas de cada uno de los cantones. Generalmente los municipios, conjuntamente con las gobernaciones y las redes interinstitucionales, organizaban dichos talleres. La OIM, por su parte, apoyaba en todo lo referente a la logística de los mismos. Durante el trabajo conjunto en estos espacios, se elaboró una matriz por cada cantón en la que las instituciones fijaban las líneas de acción y las metas que se comprometían realizar en un lapso de tres años (OIM, 2013a: 36-42; OIM, 2013b: 38-46; OIM, 2013c: 42-56; OIM, 2013d: 41-56; OIM, 2013e: 40-50). Estas líneas de acción debían estar en concordancia con los ejes articuladores del Plan Nacional, a saber: prevención; protección integral y reparación-restitución de los derechos de las víctimas; investigación y sanción; y coordinación-cooperación (Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para

Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12).

En cada cantón las actividades fijadas en los ejes articuladores para el combate a la trata de personas tenían ciertas diferencias. Esto se debe primeramente a los diferentes tipos de modalidades de la trata encontrados en cada cantón, pero asimismo también a las particularidades institucionales que cada municipio tenía. No obstante, sí se guardó una cierta similitud, especialmente debido a la capacitación y sensibilización recibida, que permitió discutir las particularidades locales, pero también las generalidades en temas de prevención y protección de las víctimas, así como la sanción a los tratantes (OIM, 2013a: 36-42; OIM, 2013b: 38-46; OIM, 2013c: 42-56; OIM, 2013d: 41-56; OIM, 2013e: 40-50). A continuación, citaremos algunas de las actividades más significativas por cada uno de los ejes que fueron acordadas en las agendas cantonales para el combate a la trata de personas.

#### *Eje de prevención*

En el eje de prevención observamos que, en general, los cantones primaron por la información, sensibilización y capacitación continua a los integrantes de las redes interinstitucionales y a las instituciones parte del Plan Nacional con competencia a nivel local. De esta forma, los posibles cambios institucionales serían menos problemáticos ya que de alguna manera habría un mejor seguimiento de la información y los procesos. También se dio mucha importancia a la sensibilización de líderes y lideresas comunitarios y dirigentes de los gobiernos parroquiales, pues la idea era que, frente a los escasos recursos con los que se cuenta para el tema de sensibiliza-

ción, los líderes y lideresas fueran los encargados de replicar la información sobre la trata en sus comunidades (OIM, 2013a: 36-37; OIM, 2013b: 38-39; OIM, 2013c: 44; OIM, 2013d: 47; OIM, 2013e: 42).

La sensibilización a la comunidad educativa en cada uno de los cantones también fue un tema clave que se discutió en los talleres de construcción de las agendas. El conocimiento de la trata de personas entre estudiantes, profesores, directores de escuelas y colegios, padres de familia, representantes de los gobiernos estudiantiles y del Ministerio de Educación es vital para la prevención en el tema pues, como se evidenció de los estudios de OIM-FLACSO, el reclutamiento en este tipo de delito apunta en gran medida a los niños, niñas y adolescentes. También la sensibilización e información en estos espacios podría permitir que profesores y autoridades del Ministerio de Educación comiencen a realizar denuncias ante los posibles casos de trata de personas o, también, que dichas autoridades puedan apoyar a los padres de familia en estos procesos de denuncia (OIM, 2013a: 37; OIM, 2013b: 41; OIM, 2013c: 42-43; OIM, 2013d: 41-42; OIM, 2013e: 40).

La sensibilización a los funcionarios del Registro Civil fue otra de las preocupaciones de los cantones. La posible falsificación de documentos de identidad, especialmente de niños, niñas y adolescentes, fue uno de los temas de discusión que surgieron en la mayor parte de los talleres realizados. Por esta razón, las agendas cantonales incorporaron la sensibilización a los funcionarios de esta institución como parte del eje de prevención. También estuvo muy presente la sensibilización a las cooperativas y compañías de transporte locales, pues se había evidenciado que sus funcionarios tenían muchas veces información

relevante que podían compartir con la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) o la Unidad Anti Trata de la Policía Judicial, respecto a actividades sospechosas en las unidades de transporte o en la misma terminal. Otra de las actividades relevantes fue plantear talleres de sensibilización a las cámaras de comercio y turismo locales y a sus respectivos socios. En ese sentido, la sensibilización serviría para que los municipios y las gobernaciones, conjuntamente con el apoyo de las cámaras, pudieran trabajar conjuntamente en el combate a la trata desde los mismos negocios a nivel local (OIM, 2013a: 37; OIM, 2013b: 39; OIM, 2013c: 44; OIM, 2013d: 46; OIM, 2013e: 44).

Finalmente se planteó la elaboración de campañas de sensibilización y cuñas radiales a nivel local para informar a la ciudadanía sobre el delito. Las campañas de sensibilización tienen como población meta a estudiantes, pues al ser los niños, niñas y adolescentes los más vulnerables frente al delito, se decidió incorporarlos dentro de las estrategias de prevención para que sean ellos mismos, y con sus propios lenguajes, los que pudieran replicar la información recibida en las escuelas y colegios de cada uno de los cantones. Respecto a las cuñas radiales, los municipios, conjuntamente con la OIM, habían realizado una construcción participativa de dichas cuñas en las redes interinstitucionales, con el fin de que las mismas pudieran integrar el lenguaje, las costumbres y las cosmovisiones locales para llegar de mejor manera al público local. Incluso dos de las cuñas por explotación laboral y mendicidad se produjeron en idioma kichwa (OIM, 2013a: 38; OIM, 2013b: 42; OIM, 2013c: 47-48; OIM, 2013d: 44; OIM, 2013e: 42).

### *Eje de protección integral y reparación-restitución de derechos*

En los ejes de protección integral y reparación-restitución de derechos de las víctimas, se acordó elaborar participativamente mapeos de actores y hojas de ruta para la protección integral de las víctimas de trata. Como lo mencionamos, la atención de las víctimas era bastante fragmentada, muchas de las instituciones no conocían el trabajo que otras organizaciones hacían al respecto y no se tenía un mecanismo de referencia y contrarreferencia para conocer qué había sucedido con las mismas una vez que se les había brindado la atención emergente o habían ingresado al sistema de justicia. Por tal razón, la construcción de los mapeos de actores y las hojas de ruta era vital para brindar una protección integral y de calidad a las víctimas. A través del trabajo conjunto entre los municipios, las gobernaciones, las redes interinstitucionales y organismos internacionales como la OIM, se mapearon los actores locales que trabajaban en el tema y se construyeron hojas de ruta en cada uno de los cantones, los cuales fueron anexados a los documentos de las agendas para referencia de los actores. Sin embargo, los cambios que se han dado a nivel institucional hacen imprescindible una renovación constante<sup>12</sup> del mapeo de actores y de las hojas de ruta para evitar la duplicación de esfuerzos en la atención a las víctimas y realizar un seguimiento de los casos (OIM, 2013a: 39-40; OIM, 2013b: 43-44; OIM, 2013c: 51-52; OIM, 2013d: 50-51; OIM, 2013e: 46-47).

De igual manera, durante los talleres de construcción participativa se incluyó la crea-

ción de comités, mesas, áreas, etc. de vigilancia y acompañamiento a las víctimas de trata, tanto si estas deciden ingresar al sistema de justicia, como si prefieren mantenerse al margen de los procesos judiciales, en cuyo caso serían las demás instituciones públicas y las organizaciones sociales con competencia en el tema las encargadas de velar por la protección de las víctimas y la reparación y restitución de sus derechos (OIM, 2013a: 39-40; OIM, 2013b: 43-44; OIM, 2013c: 51-52; OIM, 2013d: 50-51; OIM, 2013e: 46-47).

Por último, otra de las acciones propuestas que puede tener un impacto significativo en la construcción de política pública contra la trata de personas a nivel local ha sido el compromiso de los municipios, plasmado en las agendas cantonales, para elaborar y aprobar una ordenanza en el tema trata de personas.<sup>13</sup> Con esto se estaría caminando a institucionalizar el tema a nivel local y, además, a contar con un presupuesto determinado y permanente para el trabajo en esta materia (OIM, 2013a: 39-40; OIM, 2013b: 43-44; OIM, 2013c: 51-52; OIM, 2013d: 50-51; OIM, 2013e: 46-47).

### *Eje de investigación, sanción y acceso a la justicia*

Si bien los ejes de investigación, sanción y acceso a la justicia corresponden principalmente a jueces, fiscales y agentes del orden, saliendo así fuera de la órbita municipal, durante los procesos de construcción de las agendas cantonales se pudo establecer algunas actividades de cooperación y coordinación con el sistema de justicia. Así por ejemplo, en las agendas se platearon

12 Se recomienda por lo menos una renovación anual de las mismas.

13 Durante 2014, el Programa contra la Trata de Personas espera apoyar a los municipios en esta actividad.

talleres de sensibilización a los operadores de justicia y la construcción conjunta de una hoja de ruta legal, con el fin de que las instituciones fuera de la órbita del sistema de justicia pudieran conocer cómo se lleva un proceso penal por el delito de trata de personas y los trámites necesarios para ingresar al Sistema de Protección a Víctimas y Testigos (OIM, 2013a: 41; OIM, 2013b: 45; OIM, 2013c: 53-54; OIM, 2013d: 52-53; OIM, 2013e: 48).

### *Eje de coordinación y cooperación*

El eje de coordinación y cooperación se centró básicamente en la creación o fortalecimiento de redes locales que articulen las acciones contra la trata de personas en los cantones. La idea es que estos espacios de coordinación y cooperación utilicen las redes interinstitucionales ya creadas para el desarrollo de sus actividades, evitando así que se creen espacios paralelos de trabajo conjunto. Ahora bien, el trabajo fijado en las agendas no se limita a la coordinación interinstitucional, sino que apunta a la planificación y rendición de cuentas, por lo que en los documentos antes mencionados se estableció que las redes elaborarían un Plan Operativo Anual (POA) del trabajo local en el tema trata de personas y que, además, realizarían una rendición de cuentas del trabajo coordinado a las instituciones que trabajan en el tema, a los municipios y a la ciudadanía (OIM, 2013a: 42; OIM, 2013b: 46; OIM, 2013c: 55-56; OIM, 2013d: 54-56; OIM, 2013e: 49-50).

## Conclusiones

La construcción de las agendas no siempre tuvo procesos lineales, sufrieron muchas de las veces retrocesos, en especial por el constante cambio de autoridades que no permitía una estabilidad con relación al conocimiento de la materia y los procesos. Durante los años 2011 a 2013, época en la que se construyeron participativamente las agendas, existió una fuerte movilidad institucional, especialmente en lo que respecta a los temas de niñez y adolescencia, claves en el combate al delito. También es necesario recalcar que el año 2013 fue marcado por una tensión preelectoral, lo que restaba en algunos casos la atención hacia la aprobación de las agendas.

Pese a esto, el hecho de que los municipios hayan aprobado las agendas da cuenta del compromiso de los mismos y de las instituciones que formaron parte del proceso de construcción en el combate a la trata de personas. Más aún, el mismo proceso de construcción de estos documentos puede servir de punta de lanza para: 1) Continuar el trabajo en cada uno de los cantones mencionados, pues se evidencia que sí es posible trabajar coordinadamente; 2) Comenzar un trabajo en otros cantones; y 3) Constituir un ejemplo de buenas prácticas para aterrizar el Plan Nacional a las realidades locales.

Con todo, es necesario recalcar que, pese a lo andado, aún existe un largo camino que recorrer. Las agendas cantonales no se agotan en su construcción, sino que deben ser derroteros que guíen el trabajo participativo en cada uno de los cantones, midan sus resultados y permitan un aterrizaje profundo del Plan Nacional a las realidades locales; pues, pese a que con las agendas cantonales se ha llegado a una convergencia entre visiones y objetivos con el Gobierno central

sobre el tema trata, aún falta mucho para llegar a la cooperación y coordinación de las actividades entre estos distintos niveles de gobierno. En especial, hay que considerar que más allá de las iniciativas locales existen condicionantes estructurales (financieros, técnicos e institucionales) que son necesarios de atender para llegar a una relación más equilibrada entre niveles jurisdiccionales (Altschuler, 2006: 147-148).

Sin embargo, en la medida en que las agendas cantonales muestran su eficacia y se dan procesos de aprendizaje durante la construcción e implementación de las mismas, se da lugar a otro estilo de hacer política en la materia; uno que repiensa y reestructura la interrelación política, jurídica y financiera entre estos diferentes niveles de gobierno.

## Bibliografía

Altschuler, Bárbara (2006). “Municipios y desarrollo local: un balance necesario”, en: Adriana Rofman y Alejandro Villar (coordinadores). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*. Argentina: Espacio Editorial.

Buitrón, Edgar Andrés (s/f). “Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador”. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/ECUADOR/trata\\_de\\_personas\\_en\\_ecuador\\_Final.pdf](http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf)

Cando, Diego (2012). “Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Colta y Guamote, provincia de Chimborazo”. OIM / FLACSO. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/portal/images/pdf/publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20COLTA%20GUAMOTE.pdf>

Coloma, Soledad (2012a). “Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura”. OIM / FLACSO. Disponible en: [file:///Users/adrianamontenegro/Downloads/LFLACSO-Coloma%20\(1\).pdf](file:///Users/adrianamontenegro/Downloads/LFLACSO-Coloma%20(1).pdf)

Coloma, Soledad (2012b). “Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos”. OIM / FLACSO. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/portal/images/pdf/publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20LAGO%20AGRIO.pdf>

Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos (2012). *Juntos contra la trata de personas: hacia una política pública en materia de trata*. Quito: Acierro Gráfico Editores.

Comisión Nacional para la Elaboración del Plan (2006). *Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral*. Quito: CCNA / CONAMU / OIT / UNICEF.

Defensoría del Pueblo (2010). *Trata de personas, impunidad, administración de justicia y derechos humanos*. Quito: DPE.

Ministerio del Interior (s/f). “Hablemos sobre la trata de personas”. Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/trata-y-traffic-de-personas/>

Monesterolo, Adriana y Carmen Carro (2013). “Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata”. Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/Protocolo%20Trata%20OIM%20FINAL%202007.02.2014%20en%20baja%20resolucion.pdf>

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010). "Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas". Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary\\_Human\\_Trafficking\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf)
- OIM (2013a). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Cotacachi". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20COTACACHI.pdf>
- OIM (2013b). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Otavalo". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20OTAVALO.pdf>
- OIM (2013c). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Lago Agrio". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20LAGO%20AGRIO.pdf>
- OIM (2013d). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Guamote". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20GUAMOTE.pdf>
- OIM (2013e). "Agenda cantonal para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral a las víctimas, 2013-2015: cantón Colta". Disponible en: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/AGENDA%20COLTA.pdf>
- Ortegón Quiñónez, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Colombia: Organización del Convenio Andrés Bello / Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología "Francisco José de Caldas" / Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá.