DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN LA PROVINCIA DE MANABÍ

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN LA PROVINCIA DE MANABÍ

Jefe de Misión – OIM
Damien Thuriaux

Programa contra la Trata de Personas - OIM
Argentina Santacruz, Oficial de Programas
Coralía Sáenz, Asistente de Programas

Autoras: María Isabel Moncayo, Soledad Coloma, Adriana Montenegro Braz y Belén Rodríguez

Coordinadora: Adriana Montenegro Braz

Editado por: OIM Ecuador

Publicado por: OIM Ecuador

Primera edición: 2017

ISBN-978-9942-8622-5-9

Quito – Ecuador

El presente diagnóstico se realizó en el marco del proyecto "Apoyar al Estado ecuatoriano en la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral de las víctimas" financiado por el Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN

© Organización Internacional para las Migraciones.

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada ni trasmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor o quien lo publica.

Favor citar este documento de la siguiente manera:
OIM. Diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia de Manabí. OIM, Quito, 2017.

Presentación

La trata de personas es una grave violación a los derechos humanos y un delito que atenta contra la libertad y dignidad de las personas. El Ecuador no es ajeno a esta problemática y se constituye como un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas. Por su naturaleza delictiva, las estadísticas oficiales no dan cuenta de la verdadera magnitud del delito. Esto conlleva a que sea difícil establecer políticas públicas integrales en contra de la trata de personas tanto a nivel nacional, como en cada una de las zonas y provincias del país.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) trabaja a nivel internacional en el tema de trata de personas desde 1994 en el contexto amplio de la gestión migratoria. Desde entonces, la Organización ha llevado a cabo alrededor de 800 proyectos en 100 países y ha proporcionado asistencia a unas 70.000 personas que fueron objeto de trata, con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

El Programa contra la Trata de Personas de la OIM Ecuador se creó en el año 2006 y busca apoyar la implementación del Plan Nacional contra la Trata de Personas, el cual constituye la principal herramienta que tiene el Gobierno del Ecuador para combatir el delito. Específicamente, busca crear herramientas que faciliten la prevención, la protección a las víctimas y la investigación y sanción de estos delitos.

Es por esta razón, que el Programa ha realizado una serie de estudios sobre la trata de personas a nivel provincial y cantonal. Estos estudios combinan los datos oficiales con información cualitativa obtenida a través de entrevistas, documentos y otras fuentes primarias y secundarias, con el fin de caracterizar mejor el delito y el perfil de las víctimas en cada una de estas localidades. Esto tiene como objetivo que tanto autoridades, funcionarios públicos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil conozcan más sobre la problemática y de esa manera coadyuvar para el establecimiento de políticas públicas más reales en la materia.

De conformidad a la información proporcionada por la Fiscalía General del Estado (FGE), la mayor parte de las noticias del delito de trata de personas registrados durante el año 2015 provienen en gran medida de las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí. Por esa razón, y considerando que es necesario continuar en la tarea de caracterizar el delito en las demás localidades del país, la OIM conjuntamente con el Ministerio del Interior deciden realizar los presentes estudios , para lo cual contaron con el generoso financiamiento del Fondo de la OIM para el Desarrollo (IDF, por

sus siglas en inglés). Para la elaboración de estos estudios, se contrató en octubre de 2016 a un equipo consultor con vasta experiencia en el tema. El trabajo de campo se realizó hasta abril de 2017.

La OIM conjuntamente con el Ministerio del Interior aspiran a que estos estudios permitan visualizar estas problemáticas en las tres principales provincias del país con el fin de que estos instrumentos sirvan para la discusión, análisis e investigación del fenómeno de la trata de personas en el Ecuador. Esto con el propósito del establecer un Plan Nacional contra la Trata de Personas y planes provinciales o cantonales que atiendan a las particularidades de las provincias de estudio.

Agradecemos al Ministerio del Interior, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las provincias y municipios de Pichincha, Guayas y Manabí, a los organismos internacionales y a la sociedad civil que apoyaron en la recopilación de la información para estos diagnósticos.

Damien Thuriaux
Jefe de Misión
OIM Ecuador

Tabla de Contenidos

Lista de acrónimos **6**

1. Introducción y metodología **8**

2. Delimitación conceptual y normativa **12**

2.1. Delimitación conceptual y normativa a nivel internacional 12
2.2. Delimitación conceptual y normativa a nivel nacional 14

3. Caracterización general de la trata de personas en la provincia de Manabí **16**

3.1 Trata vinculada con la explotación sexual 18
3.1.1 Trata interna 19
3.1.2 Trata internacional 27
3.2 Trata con fines delictivos 32
3.3 Trata con fines de explotación laboral 32
3.4 Trata con fines de mendicidad 37

4. Respuesta institucional frente a la trata de personas **39**

4.1 Investigación, sanción y acceso a la justicia 39
4.1.1 Limitaciones en el modelo institucional 41
4.1.2. Comprensión sobre la trata de personas por parte de operadores de justicia 46
4.1.3 Capacidad de respuesta a nivel local vs recursos humanos y logísticos 51
4.2 Acciones de prevención 56
4.2.1 Acciones de prevención del gobierno central 56
4.2.2 Acciones de prevención a nivel local 58
4.3 Acciones de atención, protección y restitución de derechos 63
4.3.1 Desde el nivel central 63
Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal 63
Servicios de protección del MIES 68

5. Coordinación y cooperación 73

5.1 Actividades de coordinación y cooperación interinstitucional en la provincia 74
5.2. Actividades de coordinación y cooperación luego de la emergencia causada por el terremoto del 16 de abril de 2016 76

6. Conclusiones y recomendaciones 83

7. Bibliografía 91

8. Información estadística 93

9. Anexos 94

Criterios de selección de los cantones escogidos 94
Principios rectores que sustentan la investigación 96
Contexto geográfico, económico y social de la provincia de Manabí 98
Cantón Manta 99
Cantón Portoviejo 100
Cantón El Carmen 101
Cantón Pedernales 102
Terremoto del 16 de abril de 2016 103

Lista de acrónimos

CAI	Centro de Adolescentes Infractores
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CCPD	Consejos Cantonales de Protección de Derechos
CJ	Consejo de la Judicatura
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
COIP	Código Orgánico Integral Penal
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DINAPEN	Dirección Nacional De Policía Especializada Para Niños, Niñas y Adolescentes
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
DTM	Matriz de Seguimiento de Desplazados
ENTI	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de NNA
FEDOTI	Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional
FGE	Fiscalía General del Estado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
ITP	Informes sobre Trata de Personas
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas

NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PEA	Población Económica Activa
PJ	Policia Judicial
SAI	Servicio de Atención Integral
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEPES	Servicios de Protección Especial
SETED	Secretaría Técnica de Drogas
SPAVT	Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal
UCDTPTM-PJ	Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Judicial
UNASE	Unidad Antisecuestros y Extorsión de la Policía Nacional
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción y metodología

El presente diagnóstico tiene como propósito caracterizar la presencia de la trata de personas en la provincia de Manabí, así como la respuesta institucional frente a la problemática en el periodo 2011-2017. Para lograr este objetivo general, el estudio se desarrolló a partir de los siguientes objetivos específicos: 1) caracterizar cualitativamente la trata de personas en la provincia en sus diferentes modalidades; 2) contrastar la información cualitativa con la información estadística proporcionada por las instituciones de administración de justicia; 3) identificar en cada provincia la respuesta estatal frente a la trata de personas en los ámbitos de prevención, protección-atención a víctimas, investigación-sanción del delito y coordinación-cooperación interinstitucional; y, 4) determinar cuáles son las percepciones generales que existen frente a la trata y la explotación de personas en la provincia de Manabí. De manera específica, el informe pretende obtener información sobre las consecuencias del terremoto ocurrido en la provincia en abril de 2016, ante posibles situaciones de trata de personas en los cantones de estudio.

La delimitación geográfica del estudio corresponde a cuatro cantones de la provincia: Portoviejo, Manta, El Carmen y Pedernales. Estos cantones fueron escogidos a partir de seis criterios de selección que combinan las denuncias o referencias sobre el delito de la trata de personas, con una serie de factores demográficos, económicos y geográficos que inciden en la presencia del mismo (Anexo 1). El primer criterio, que corresponde a las referencias de mayor incidencia de trata de personas, se valoró sobre 10 puntos; los otros cinco criterios se valoraron sobre 5 puntos y son: elevados índices de pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI), elevados índices de violencia de género, desarrollo de actividades económicas de gran escala, densidad poblacional y el nivel de accesibilidad, cohesión social y seguridad. De igual manera, los criterios de selección toman en cuenta las distintas modalidades de trata, tanto nacional como internacional, así como rural y urbana. De acuerdo a esos criterios en la provincia de Manabí los puntajes más altos corresponden a los cantones de Manta (33), Portoviejo (28), El Carmen (26) y Pedernales (19).

Cabe indicar que mientras las poblaciones de Manta y Portoviejo son eminentemente urbanas, las poblaciones de El Carmen y Pedernales son rurales. Al mismo tiempo, se observa una importante diferencia entre los cantones de Manta y Portoviejo por su tamaño y densidad poblacional en relación a los otros dos cantones estudiados. Además, Manta y Portoviejo están dotadas de todos los servicios y poseen una institucionalidad y unas dinámicas económicas muy conectadas entre sí. Por contraste, El Carmen y Pedernales son ciudades pequeñas y económicamente deprimidas,

que presenta índices de NBI elevados. Sin embargo, es necesario mencionar que además de la valoración se ha incluido a Pedernales para analizar los posibles efectos del terremoto con relación al delito de trata de personas en uno de los cantones que más sufrió el embate de este fenómeno natural. Con respecto a la violencia de género, si bien los cuatro cantones presentan altos índices de violencia contra las mujeres, resalta entre todos ellos el cantón Manta, cuyo índice es el más elevado de los cuatro cantones estudiados. Estas características combinadas hacen que las modalidades y dinámicas de la trata de personas adquieran sus propias características.

Los ejes articuladores del estudio son aquellos que incluye el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, del 2006 que son: prevención, investigación y sanción, protección y reparación de derechos de las víctimas. Además, se añadió el eje de coordinación y cooperación de conformidad con el trabajo que lleva a cabo la Comisión Interinstitucional. Por lo tanto, se utiliza de referencia estos ejes para analizar la respuesta institucional del Estado frente a la trata de personas en la provincia de Manabí, a través de las acciones desplegadas tanto por las entidades del Gobierno central que tienen competencias sobre la problemática, como por las instituciones operadoras de justicia, el gobierno provincial y los gobiernos locales de los cantones seleccionados para realizar la investigación. Así mismo, el informe ha indagado sobre posibles situaciones de trata de personas en los cantones de estudio a raíz del terremoto ocurrido en la provincia en abril de 2016[1], y el tratamiento y respuesta que se está dando a la trata y explotación de personas en tiempos de emergencia.

Respecto a la metodología utilizada para la realización de este diagnóstico, se levantó información de fuentes primarias y secundarias, tanto cuantitativa como cualitativa. La información secundaria se obtuvo de fuentes oficiales de información, cuyos datos alimentaron la caracterización geográfica y socioeconómica de la provincia y de los cantones seleccionados para el estudio, la cual se presenta a manera de contexto en el Anexo 3. También se realizó una revisión bibliográfica, documental y de prensa local de los últimos tres años.

Con respecto a la información primaria, se realizaron 53 entrevistas semiestructuradas a servidores públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales y se solicitó oficialmente

1 En abril de 2016, Manabí fue afectado por un terremoto de magnitud 7,8, con epicentro entre Manabí y Esmeraldas. Tras el sismo varias ciudades como Portoviejo, Manta, Chone, Montecristi, Bahía de Caráquez, Rocafuerte, Calceta, Puerto López, Pedernales y Jaramijó resultaron afectadas. De acuerdo a los datos oficiales el terremoto dejó 663 fallecidos, 20.000 personas sin hogar y alrededor de 80.000 desplazados. Según el MIES, luego de ocurrido el sismo, se levantaron 37 albergues en las provincias de Esmeraldas y Manabí, que acogieron a 6437 personas (SENPLADES, 2016).

información estadística a instituciones gubernamentales de carácter nacional y local. Estas peticiones de información se sustentaron en una carta aval de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que certificaba la realización del diagnóstico y la participación de las investigadoras responsables del mismo.

A manera de balance, se puede resaltar la apertura generalizada de las personas entrevistadas para divulgar información en la medida de su conocimiento sobre la problemática y de acuerdo al cargo que ocupan en la institución a la que representan. A diferencia de experiencias previas de investigación acerca de la trata de personas en otras regiones del país (OIM 2012, OIM 2012b, OIM 2012b), en el caso de la provincia de Manabí no se percibió reserva o temor por parte de los entrevistados para entregar información. Sin embargo, la naturalización con la que se percibe la explotación de las personas constituye un obstáculo, pues desde esta perspectiva se minimizan hechos o situaciones que podrían constituir trata de personas (OIM, 2012).

En referencia a los datos estadísticos, si bien se solicitó información del delito de la trata de los últimos 6 años a diversas instituciones públicas que trabajan la temática, existió una importante dificultad para recoger la información. Cabe indicar que en el año 2013 la Comisión Estadística de Seguridad y Justicia del Ecuador estableció que la fuente oficial de información delictual sería la Fiscalía General del Estado (FGE, 2016: 4). Por esta razón, se mantuvo una reunión con asesores del Fiscal General para solicitar información del sistema estadístico del Delitoscopio de la Unidad de Información Criminológica en la Fiscalía General del Estado, pero en su lugar nos proporcionaron los Informes sobre Trata de Personas (ITP) 2015 y 2016 que la Fiscalía entrega anualmente al Gobierno de los EEUU. De igual manera, se solicitó a la Dirección de Gestión Procesal de la Fiscalía General que nos proporcionara información sobre el delito de la trata de personas y delitos de explotación en la provincia de Manabí, desagregada por etapa procesal y por cantones. La institución entregó datos estadísticos sobre trata de personas para el período 2012-2016, la cual está desagregada por número de noticias del delito a nivel cantonal, más no por etapa procesal. En cambio, para los delitos de explotación, los datos entregados por la Fiscalía corresponden a los años 2015 y 2016, en vista de que previo a la vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP) no se manejaban los tipos penales por delitos de explotación. En este caso, la información está desagregada tanto por etapa procesal como por noticias del delito a nivel cantonal.

También se solicitó información estadística de la policía a nivel central. Esta solicitud fue respondida por el Ministerio del Interior mediante la entrega de los registros de los últimos 6 años de las

denuncias a nivel nacional de casos de trata recibidas tanto en la PJ como en la Dirección Nacional De Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN). No obstante, esta información carece de uniformidad en los criterios de sistematización, lo que hace muy difícil un análisis certero de los datos.

Con estos antecedentes metodológicos, a continuación, se presentan los resultados de la investigación. El documento inicia con la delimitación conceptual y normativa del delito de la trata de personas. En seguida se exponen los hallazgos del estudio, iniciando con la caracterización de la trata en la provincia de Manabí, de acuerdo a las modalidades del delito que tienen mayor prevalencia en los cuatro cantones seleccionados. Luego se presenta el análisis de los ejes mencionados: el eje de investigación y sanción, el eje de prevención, protección y reparación-restitución de derechos y finalmente el eje de coordinación y cooperación, dentro del cual se incluyen los actores de la sociedad civil y de la comunidad internacional que trabajan la temática. En la última parte se desarrollan las principales conclusiones y recomendaciones que surgen a partir del estudio.

2. Delimitación conceptual y normativa[2]

2.1. Delimitación conceptual y normativa a nivel internacional[2]

La delimitación conceptual de la trata de personas ha ido de la mano con el desarrollo normativo internacional y nacional de la misma. En ese sentido, este estudio toma como base los elementos de la definición de trata de personas adoptada en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo)[3], que fue ratificado por el Estado ecuatoriano en septiembre de 2002 y que menciona:

> *"Art. 3. a) Por 'trata de personas' se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las practicas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;*
> *b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado*
> *c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo*
> *d) Por niño se entenderá toda persona menor de 18 años."*

La definición de la trata de personas en el Protocolo de Palermo contiene varios elementos que pueden resultar complejos para su análisis, razón por la cual con fines metodológicos se suele dividir su conceptualización en tres etapas: acciones, medios coercitivos y fines de explotación.

• **Acciones:** Las acciones sancionables incluyen la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas con fines de explotación. El traslado, elemento importante dentro de la tipificación, se

2 Por favor referirse al anexo 2 para conocer sobre los principios rectores que sustentan la investigación.

3 Protocolo para Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, Palermo, Italia, 2000.

acerca al concepto de desarraigo que caracteriza a la trata, pues en este delito la víctima es separada del medio en donde se cría o habita cortando los vínculos afectivos y redes sociales de apoyo, lo que permite al tratante mantener un mayor control sobre la víctima y explotarla. Sin embargo, cabe indicar que el cometimiento de cualquiera de los verbos rectores, con el fin de explotar a la víctima constituye trata de personas. Es decir, la sola intención o inicio de una conducta con el fin de captar, trasladar, retener, explotar materializa el delito de trata, por lo que no existe tentativa en este caso (OIM, 2014: 14, 79).

• **Medios:** El Protocolo también estableció una serie de medios a través de los cuales los tratantes capturan y someten a las víctimas. Estos incluyen, la amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. En el caso de los menores de 18 años el Protocolo fue muy explícito y estableció que en todos los casos el consentimiento de éstos se encuentra viciado, es decir aun cuando no se haya recurrido a ninguno de estos medios se considerará trata. Sin embargo, la mayor parte de los países de América Latina no incluye en la tipificación base a los medios, sino como agravantes del delito. En el Ecuador el COIP del 2014 ya recoge esta orientación (OIM, 2014: 78).

• **Fines:** El Protocolo de Palermo indica que la explotación a la que pueden estar sujetas las víctimas incluye como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzosos, la esclavitud o las practicas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Dado que el concepto de explotación es sumamente amplio, el Protocolo no hace una lista exhaustiva de todos los fines de la trata, limitándose a indicar que son como mínimo los citados en el artículo 3, abriendo la puerta para que las legislaciones nacionales puedan incluir otros tipos de explotación.

Por último, cabe recordar que el Protocolo de Palermo fue desarrollado por la Comisión de Crimen de las Naciones Unidas como parte de la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Trasnacional. Por lo tanto, el principal objetivo del Protocolo, como lo dice en su artículo 5, es ser un instrumento de combate contra el crimen organizado y la trata de personas internacional, con un lenguaje relativamente más débil sobre las protecciones de derechos humanos y la asistencia víctimas. Sin embargo, el mismo Protocolo en su artículo 14 establece que nada de lo dispuesto podrá afectar a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados frente al derecho internacional humanitario y los derechos humanos, por lo que el Protocolo debe complementarse con dichos instrumentos.

2.2. Delimitación conceptual y normativa a nivel nacional

La normativa nacional que integra la definición de trata del Protocolo de Palermo es el COIP[4] que entró en vigencia en el año 2014. Recordemos que el Protocolo de Palermo es un instrumento que tiene como objetivo principal la aplicación de la ley y por lo tanto ha servido generalmente de modelo para la creación de figuras penales basadas en la definición de trata contenida en su artículo 3[5]. En el Ecuador, el COIP ajustó el diseño del tipo penal de trata que se había incluido en las reformas del 2005[6] al Código Penal anterior[7]. A este respecto, el COIP dispone que se entenderá por trata:

> ***"Artículo 91.-Trata de personas:*** *La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas.*
> *Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de:*
> *1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos.*
> *2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil.*
> *3. La explotación laboral, incluido el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil.*
> *4. Promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación.*
> *5. La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes.*
> *6. La mendicidad.*
> *7. Reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley.*
> *8. Cualquier otra modalidad de explotación."*

4 COIP. Registro Oficial 180, de 10 de febrero de 2014.

5 Sin embargo, el Protocolo de Palermo también ha servido como modelo para definiciones en otras normativas como el Plan Nacional que toma la definición del Protocolo de Palermo.

6 Ley Reformatoria al Código Penal No 2, publicada en el RO. 45, de 23 de junio de 2005.

7 Cabe indicar que el Código Penal anterior fue promulgado en 1938, luego de lo cual sufrió una serie de reformas, incluyendo la codificación de 1971.

Como se observa, el COIP no hace una aplicación literal del Protocolo de Palermo, y de esta manera se ha tratado de ir ajustando el tipo penal con el objeto hacer más eficaz en el procesamiento y sanción del delito, aunque aún existen algunos problemas y vacíos en esta nueva tipificación. Una de las novedades del COIP constituye la **omisión de los medios**, lo que releva a las víctimas y a los operadores de justicia de la carga de probarlos en el proceso penal. Más aún, de conformidad con las disposiciones comunes al delito de trata y las diversas formas de explotación contenidas en el artículo 110, numeral 5, el consentimiento dado por la víctima no excluye la responsabilidad penal ni disminuye la pena correspondiente.

Por otro lado, el legislativo decidió incluir, a la par de los delitos de trata (Art. 91), los tipos penales que sancionan la **explotación de personas en diferentes tipos penales** (Art. 95-108). Pese a la evidente semejanza entre los delitos de trata y de explotación de personas, su mayor diferencia radica en el elemento de desarraigo que contienen la trata y que mencionamos anteriormente. No obstante, en la práctica puede ser complicado establecer con claridad la diferencia entre uno u otro tipo penal.

En efecto, existe una delgada línea que separa los delitos de trata de personas de los de explotación. Por esta razón, si bien este estudio se enfoca en el delito de la trata de personas, incluye también un análisis de aquellas conductas que pueden ajustarse en los delitos de explotación contenidos en los artículos 95 a 108, pero teniendo en consideración su diferenciación, o los casos de ambigüedad de ser el caso.

3. Caracterización general de la trata de personas en la provincia de Manabí

La información estadística proporcionada por la FGE indica que entre 2012 y 2016 se recibieron 46 denuncias sobre trata de personas en la provincia de Manabí (Cuadro 1). Llama la atención que en 2015 el número de denuncias casi duplica con respecto al 2014; sin embargo, en 2016 el número de denuncias vuelve al nivel de 2014, con lo cual se observa que el promedio anual de denuncias sobre trata de personas se ha mantenido relativamente estable desde hace cinco años.

Cuadro 1: Denuncias del delito de trata de personas por cantón provincia de Manabí, 2012-2016

Cantón	2012	2013	2014	2015	2016	Total	%
Bolívar (Calceta)	0	0	0	0	1	1	2%
Chone	4	0	0	1	0	5	11%
El Carmen	1	1	1	1	2	6	13%
Flavio Alfaro	0	0	0	0	1	1	2%
Manta	0	0	1	6	5	12	26%
Portoviejo	2	2	5	7	1	17	37%
Puerto López	0	0	0	1	0	1	2%
Tosagua	0	0	0	1	0	1	2%
Pedernales	0	0	1	0	0	1	2%
Jipijapa	0	0	1	0	0	1	2%
Total	***7***	***3***	***9***	***17***	***10***	***46***	***100%***

Fuente: Dirección de Gestión Procesal, FGE.
Elaboración propia

Así mismo, entre 2012 y 2016 se han registrado denuncias de trata de personas en 10 de los 22 cantones de la provincia, es decir, en menos del 50% del territorio provincial. La mayor parte de estas denuncias fueron hechas en los cantones Portoviejo (37%), Manta (26%), El Carmen (13%) y Chone (11%). Estos datos confirman la hipótesis planteada, a partir de los criterios metodológicos utilizados para la delimitación geográfica del estudio, de que en esos cantones existe mayor

presencia del delito a nivel provincial[8]. Pedernales solo registra durante ese período una denuncia en el 2014, sin embargo, como se mencionó, se lo incluye en el estudio para analizar los posibles efectos del terremoto con relación al delito de trata de personas en uno de los cantones que más sufrió el embate de este fenómeno natural. En el resto de cantones el nivel de denuncia es muy bajo, con un promedio de apenas una denuncia en cada cantón durante el período 2012-2016.
Adicionalmente, se solicitó a la Fiscalía las estadísticas sobre delitos de explotación, en vista de que este tipo de delitos pueden estar relacionados con la presencia de trata de personas y, por ende, ayudan a entender las dinámicas del flagelo. Esta entidad nos proporcionó la información sobre los delitos de explotación durante los años 2015 y 2016 debido a que solo desde la vigencia del nuevo COIP se manejan estos tipos penales.

Cuadro 2: Denuncias por delitos de explotación por cantón Provincia de Manabí, 2015-2016

Año	**Delitos de explotación**	**Chone**	**El Carmen**	**Jipijapa**	**Manta**	**Pichincha**	**Portoviejo**	**Rocafuerte**	**San Vicente**	**Santa Ana**	**TOTAL**
2015	Explotación sexual de personas	1	0	0	1	0	6	2	0	0	10
	Pornografía con utilización de NNA	0	0	0	0	1	2	0	0	0	3
2016	Adopción ilegal	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	Comercialización de pornografía con utilización de NNA	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
	Explotación sexual de personas	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4
	Pornografía con utilización de NNA	0	1	0	0	0	6	0	0	0	7
	Prostitución forzada	2	0	0	3	0	2	0	0	1	8
	Trabajos forzados u otras formas de explotación	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Turismo sexual	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	TOTAL	***3***	***2***	***1***	***5***	***2***	***19***	***2***	***1***	***1***	***36***

Fuente: Dirección de Gestión Procesal, Fiscalía General del Estado
Elaboración propia

8 Aunque cabe indicar que se incluyó Pedernales en vez de Chone para investigar de cerca las consecuencias de las situaciones de emergencia en los delitos de trata de personas.

Como se puede observar en el cuadro 2, al igual que en el delito por trata de personas, el mayor número de denuncias por delitos de explotación está en el cantón Portoviejo (53%), seguido muy por debajo del cantón Manta (14%), Chone (8%) y El Carmen (6%). El delito más denunciado es el de explotación sexual. Si bien las estadísticas sobre trata de personas no hacen una desagregación por tipo de trata[9], como se verá más adelante, la información cualitativa recogida permite presumir que la modalidad más denunciada en Manabí es la trata con fines de explotación sexual. Por lo tanto, es posible establecer una relación entre estos dos delitos. Es decir, a mayor presencia de explotación sexual, mayor probabilidad de que exista trata con fines de explotación sexual.

Por otra parte, llama la atención el mínimo nivel de denuncia del delito de explotación laboral, así como la falta de denuncias sobre explotación con fines de mendicidad. Estos datos estadísticos coinciden con las entrevistas realizadas, que indican que las modalidades de trata con fines de explotación laboral y mendicidad son escasamente denunciadas.

No obstante, como se verá a continuación, la información cualitativa recogida en esta investigación arroja evidencia de que la provincia de Manabí es un lugar de **origen, tránsito y destino de varias modalidades de trata, no solo la trata por explotación sexual, sino también la trata con fines de explotación laboral y fines delictivos.** Por tanto, si se comparan estos datos con la información estadística recabada, es posible afirmar que la trata de personas, así como ciertos delitos de explotación, se encuentran invisibilizados en buena parte de la provincia. Lo anterior responde a factores como la naturalización de ciertas formas de explotación, la persistencia de patrones culturales y estereotipos de género, el temor de las víctimas para denunciar y la dificultad para identificar casos. En este sentido, la información cuantitativa proporcionada por la Fiscalía General ayuda a determinar la existencia de estos delitos más no muestran su magnitud.

3.1 Trata vinculada con la explotación sexual

De la información cualitativa recabada se ha observado que la provincia de Manabí es un lugar de **captación, tránsito y destino de trata con fines de explotación sexual** interna e internacional que afecta sobre todo a mujeres adolescentes como a mujeres adultas. Mientras que Manta y Portoviejo se caracterizan por ser lugares de destino de esta modalidad de la trata, El Carmen, Pedernales y otros cantones como Jipijapa, Pichincha y Santa Ana, son sitios de captación de las víctimas.

9 De acuerdo con el área de Gestión Procesal de la entidad, esto se debe a que el sistema estadístico no maneja ese nivel de desagregación, ya que solo lleva estadísticas por tipo penal.

3.1.1 Trata interna

En la provincia de Manabí, la modalidad de trata interna con fines de explotación sexual afecta principalmente a niñas y mujeres adolescentes, aunque también se han reportado casos de adolescentes varones que han sido víctimas de este delito. Las víctimas son de origen ecuatoriano y se encuentran en el rango de edad entre los 13 y 17 años, aunque se han documentado casos de trata en niñas de 10 años. La población más vulnerable a este tipo de delito proviene de la zona rural y pertenece a hogares pobres, con un bajo nivel educativo y altos índices de violencia intrafamiliar; sin embargo, dentro de este grupo también existen víctimas provenientes de las zonas urbanas, especialmente las ciudades grandes como Manta y Portoviejo.

La mayor parte de las adolescentes han sido previamente víctimas de violencia de género e intrafamiliar, lo que las hace más vulnerables a ser víctimas de trata. Un indicador de ello es el índice de violencia de género que alcanza un 47,2% (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2011).

> *La mayor parte de mujeres han sufrido algún tipo de violencia, la que más sufren es la violencia psicológica, es la que menos se conoce porque piensan que es normal, como ofensas, insultos, una bofetada, un empujón, los celos, es súper cotidiano (Colectivo Río Manta y Consejo Consultivo de Género, 21 de febrero de 2017).*

Este tipo de violencia está relacionada a factores estructurales, como la pobreza[10], patrones culturales y estereotipos de género que tienden a subordinar, dominar y discriminar a las mujeres. En ese sentido, existe una predisposición social a naturalizar y promover que las adolescentes consigan pareja a temprana edad[11]. Esto, dependiendo de la edad de la víctima, configura situaciones de estupro u otros delitos y también genera altas tasas de embarazo adolescente y deserción escolar.

> *Aquí en Manabí también hay un fenómeno que es muy común, niñas inician una vida sexual, una vida de pareja a los 13 o 14 años, inician un compromiso. Las parejas pueden ser entre adolescentes, pero más con mayores de edad, con bastantes años de diferencia, de 10, 12, 15 años o más. Estamos hablando de hombres de 40 años con adolescentes de 16, 17 o 18 años. La familia puede estar de acuerdo porque aquí les inculcan desde pequeñitas que deben tener un hombre que les mantenga es lo que deben buscar, no ser independientes o valerse por ellas mismas. Aparte de que muy poco se aborda el tema de educación sexual, en la ciudad tal vez un poco, pero en el sector rural nada.*

10 El 76,8% de la población de Manabí se encuentra en condiciones de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (INEC, 2010).

11 De acuerdo con el estudio "Situación de las mujeres en el cantón Manta 2011", de Gil et. al. 2014, 46,2% de mujeres tuvo su primera relación sexual entre los 13 y 17 años.

> *El matrimonio precoz sucede en lo urbano y en lo rural (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).*

Lo anterior podría explicarse considerando que, en Manabí, así como en varias zonas del país, "el incesto está naturalizado, es una violencia tolerada en la familia, no denunciada y sucede en contextos urbanos y periféricos" (Burneo et al. 2015: 16). Lo mismo ocurre con el delito de violación o estupro, puesto que está culturalmente aceptado que las adolescentes inicien su vida sexual con parejas que doblan o triplican su edad:

> *El año pasado yo tuve un caso de una estudiante que fue llevada por un adulto. Era su noviecito, treinta años y ella una niña de quince. Esa niña, nosotros perdimos el rastro totalmente... Pero claro como las niñas presentan múltiples problemas sociales, entonces era una niña que vivía sola, su madre era intermitente en la casa (...) La niña pasaba mucho tiempo fuera de la casa, hasta que descubrió que la niña tenía una enfermedad venérea, le llevaron al centro de salud, nosotros estuvimos detrás de eso y resulta que ella estaba siendo vendida, era llevada por el novio a Santo Domingo para venderle y luego le traía otra vez, así como que no ha pasado nada (Coordinadora del Departamento de Consejería Estudiantil del Distrito Jama-Pedernales, 8 de diciembre de 2016).*

También es necesario considerar que buena parte de las víctimas de trata con fines de explotación sexual provienen de contextos de pobreza y falta de oportunidades. De conformidad con el Censo del 2010, Manabí presenta un porcentaje NBI del 77%, bastante más alto que el promedio nacional que se encuentra en el 60% (véase Anexo 3). Además, la provincia presenta una tasa de desempleo de 7,23% y una tasa de subempleo de 65,59% (Egas de la Torre, 2013. Véase Anexo 3).

Las diferentes formas de violencia que se producen al interior de las familias, conlleva muchas veces al abandono de niñas y adolescentes de sus hogares. En estas circunstancias son vulnerables a la prostitución forzada o a ser captadas para ser tratadas. Es decir, si bien no se puede afirmar que el abuso sexual conduce necesariamente a la prostitución, existen en diversos estudios varios casos reportados de adolescentes que terminaron prostituyéndose luego de huir de sus hogares debido al abuso sexual (Seng, 1989; Lalor et MacElvany, 2010). Esta propensión a huir del hogar también puede influir en que las víctimas de violencia sexual intrafamiliar sean vulnerables a ser reclutadas por tratantes que, mediante engaños, les ofrecen salir de ese entorno violento. No obstante, en ese tipo de hogares, los mismos familiares pueden convertirse en tratantes:

> *Un caso que tenemos ahorita, tengo una boleta de captura de una señora que estaba prostituyéndole a su hija que tiene 13 años, pero según la adolescente cuando tuvo 10 años la mamá le empezó a prostituir. La niña fue entregada al papá y a la tía paterna (DINAPEN Manta, 22 de febrero de 2017).*

> *Estudiantes que se alejan de las instituciones (...) Empiezan las averiguaciones de parte de los psicólogos a ver qué está pasado. Se determina dentro de la investigación que está haciendo trabajos de prostitución, su madre la está llevando a prostituirse para Quito, Santo Domingo y por eso es que tiene tantas faltas, porque tiene que trabajar y esto es bajo la responsabilidad de su representante (Coordinadora del Departamento de Consejería Estudiantil del Distrito Jama-Pedernales, 8 de diciembre de 2016).*

En resumen, la pobreza, la falta de educación, el embarazo adolescente, la violencia intrafamiliar y de género, son factores que vuelven vulnerables a las adolescentes a caer en la trata de personas. Respecto a las formas de captación de la trata interna en la provincia de Manabí, una de las formas típicas se da a través del "enamoramiento" o el "reclutamiento romántico o afectivo", mediante el cual el tratante crea vínculos afectivos con la víctima y luego, a través de ofrecimientos de una vida en pareja y estabilidad económica, la convence de abandonar su hogar para convivir con él. Una vez que la víctima se encuentra fuera de su entorno, el siguiente paso es el sometimiento, es decir, explotarla sexualmente.

> *En muchos casos es el mismo conviviente, en el caso de las mujeres, son los que las captan para que sean víctimas de trata a través de un supuesto enamoramiento y en todo este proceso tiene violencia de todo tipo: física, violencia psicológica, violencia sexual y muchas veces la víctima no está consciente que es víctima porque piensa que es parte de la relación, la naturaliza de tal manera que no logra diferenciar y no alcanza a ver que está dentro de ese círculo de violencia y que es víctima de un delito (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).*

Si bien el COIP elimina los medios para introducir a una persona en una situación de trata como elementos de prueba, el engaño a través del reclutamiento romántico o afectivo es un factor determinante en este tipo de trata, lo cual se evidencia en los testimonios recogidos. Algunos ejemplos son el caso mencionado por la DINAPEN de El Carmen sobre una adolescente de 13 años que fue captada, en 2013, por el supuesto novio en la ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas y trasladada hacia El Carmen donde era explotada sexualmente. La DINAPEN en Manta también hizo referencia a otro caso en el que el tratante captaba a sus víctimas mediante el enamoramiento para luego explotarlas en Puerto López y Puerto Cayo:

> *Era de un delincuente que ya tenía historial por robo de carros, por delitos sexuales también. Un día llegó acá la mamá de una adolescente de 17 años y nos hizo escuchar una grabación en la que su hija le decía "mamá, ayúdame, haz algo, me quiere prostituir, no me dejo, pero me tiene encerrada,*

no he comido por tres días". Este tipo captaba a las chicas a través del enamoramiento, por dos o tres meses, les engañaba, les decía que quería casarse, se iban de viaje de paseo y la explotación la realizaba en Puerto Cayo y Puerto López (DINAPEN Manta, 22 de febrero de 2017).

El Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) de Portoviejo también dio a conocer sobre un caso similar ocurrido entre 2012 y 2013, en el cual las víctimas fueron captadas en El Carmen y trasladadas a Guayaquil:

Me estaba acordando de las chicas del Carmen, ellas sí estuvieron en la fundación. Esas niñas eran 2, la una de 13 años y la otra de 14 años, de diferentes familias, se conocieron en el lugar donde las llevaron. El papá de una de ellas vendía comida en el bus y una vez un tipo se hizo amigo de la hija, la enamoró, a ella le gustó porque parece que era simpático, le dijo que se fuera con él y se la llevó. En el caso de la otra chica, la mamá trabajaba en un restaurante, lavaba platos, llegó un joven a comer y conoció a la otra chica y también se la llevó. Resulta que estos dos sujetos eran hermanos y cada uno andaba captando por su lado. Se las llevaron a Guayaquil, pasaron dos días con ellas, sacaron documentos falsos, las cédulas con diferentes años de nacimiento. Las pusieron a trabajar, las cargaban en Guayaquil de un burdel a otro. Las chicas dicen que en un lugar cerca de Guayaquil las tenían en una casa de caña, donde solo había un colchón, unos platos y una cocineta. En ese lugar se conocieron las dos chicas y se hicieron amigas. Las golpeaban cuando no querían ir a los burdeles (Analista provincial, SPAVT Manabí, 2 de marzo de 2017).

Incluso, una de las lideresas de la Organización de Mujeres del Albergue de Pedernales afirmó conocer un caso de captación en ese cantón utilizando este medio

El chico la enamoró, había sido mafioso, él la enamoro, ella no supo y ella se fue con él, se fue de unos dieciséis años, y él la dedico a la prostitución. La niña esta cuando se quiso retirar, él la maltrató y lo primero que hizo fue decirle que al momento que se retirara mata a toda la familia. Entonces ella vive sometida a él, ella no puede, aunque ella quiere, ella no puede retirarse y la lleva a todos lados y él siendo el esposo vende el cuerpo de su mujer prácticamente, él vive de eso y así él tiene muchas chicas más. (Lideresas, Organización de Mujeres del Albergue de Pedernales N.2, Pedernales, 9 de diciembre de 2016).

Otros medios de captación que comúnmente utilizan los tratantes son las redes sociales, mediante los cuales obtienen información sobre las potenciales víctimas, aprovechando las facilidades que brinda este medio para crear identidades falsas y así ganar su confianza. Luego, los agresores utilizan esos medios tecnológicos para someter a sus víctimas.

> *Otro caso que metimos en flagrancia fue que a ella le captaron, una adolescente de 15 años, por intermedio de las redes sociales, del Facebook. La chica es de Montecristi, son personas humildes, chicas con buena presencia, estudiantes. Se hizo amiga de una persona que le ofertó trabajo en el que podía llegar a ganar tantos dólares por semana y luego fueron profundizando en la conversación, resulta que el trabajo era para prostitución. Si trabajaba aquí, ella ganaba tanto, si ella trabajaba fuera del cantón ganaba más y más todavía si trabajaba fuera de la provincia. Se trataba de una red. Ella pensaba que podía manejar y solucionar, pero llegó un momento en que la adolescente no pudo manejar ese escenario porque ella en primera instancia pensó que era otro trabajo y había aceptado, pero las conversaciones ya no eran como amigos, ya eran amenazantes, ella ya no podía más. No se habían conocido personalmente. Le decían: "mira hija de tal y cual, tú vives en tal lado, estás en tal colegio, te vamos a ir a buscar", ahí decide contarle a la mamá y vinieron a conversarnos. Eran dos individuos, tenían tres cuentas de Facebook, desde las tres cuentas le atacaban (DINAPEN Manta, 22 de febrero de 2017).*

De acuerdo con el Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional en Manta, en el 60% de los casos atendidos los agresores utilizan las redes sociales como mecanismo de captación y sometimiento:

> *De lo que he visto, de los casos que he tenido, ha cambiado bastante, las redes sociales han influido mucho, a través del Facebook, de WhatsApp, a través de un mensaje, por ahí empiezan a abordarle a la persona hasta mantener una relación. De los 10 casos unos 6 utilizan este medio, no solo para acercarse o para captar sino también en el proceso, para intimidar, para violentar. En cuestión de violencia psicológica las redes sociales es el medio favorito de los agresores, hablando de hombres en general, porque es la manera que encuentran de agredir a la víctima en su círculo porque en las redes sociales está su círculo (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).*

Así mismo, los tratantes utilizan las redes sociales para publicitar la venta de servicios sexuales. Estas estrategias se relacionan con los nuevos espacios donde tiene lugar la trata por explotación sexual, la cual se concentra cada vez más en espacios informales (hoteles, hostales, bares, etc.), en lugar de en espacios formales como centros de tolerancia[12], haciendo aún más clandestina estas actividades y, por ende, más difíciles de detectar. En este sentido, el Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía de Manta atendió un caso de turismo sexual que podría estar ligado a la trata de personas.

12 De acuerdo con el Reglamento para la Intervención de los Intendentes Generales y de los Comisarios Nacionales de Policía del país, los centros de tolerancia o establecimientos de Categoría 1 corresponden a establecimientos que prestan servicios sexuales, espectáculos para adultos, como canto, baile, nudismo y otros con o sin venta de bebidas alcohólicas.

> *He tenido casos de chicas de buena posición económica. Han sido explotadas por extranjeros, se ha dado por redes sociales. Tuve el caso de una chica muy guapa de una familia de mucho dinero de aquí. Ella le conoció a un hombre mayor por redes sociales, era un norteamericano, se conocieron, él vino y le prometió un montón de cosas. Cuando vino, la encerró en un departamento y no le dejó salir. El la violentó, le pidió perdón, le convenció, le dio dinero y luego empezó a traer a amigos para que ella le consiguiera amigas de todas las edades y cosas así. Hasta que un día le pegó tanto, que ya no pudo esconder, el papá vio y denunció, ellos habían averiguado en Estados Unidos y este señor tenía antecedentes de agresión, abuso sexual. Ella no quería que nadie se entere que había caído en eso. Él tendría unos 50 años, más o menos, ella tenía 22 años, ella accedió a conseguir a las chicas que él le pedía, funcionaba como una especie de viajes de turismo, las chicas que conseguía eran chicas de la universidad. Yo le decía a ella que eso es un delito porque era el nexo, pero ella no lo veía así. Ella decía que las chicas iban, pasaban un rato, les pagaban, o les invitaban a salir, pero se le empezó a salir de las manos (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).*

De igual manera, una representante de las trabajadoras sexuales en Manta hizo referencia a actividades de turismo sexual en la modalidad prepago[13], que también podrían estar relacionadas con redes de trata.

> *Hay un comedor que se llama Topitupiza que están prepago, donde paran mujeres regias, incluso con lipos. Ahí venden comida y para beber. Llegan las chicas, piden su trago, ellas son reservadas, a nosotros no nos dejan entrar ahí porque dicen que somos de la calle. Llegan en taxi, entran de una. A ese comedor llegan turistas. Ese local es conocido. Es cerca del Banco de Guayaquil. Los turistas son de los barcos, son hombres mayores, llegan de todos lados. No sé de dónde son las chicas porque no son amigas nuestras, solo conozco a unas dos o tres. Me he dado cuenta que una chica bonita que trabaja con nosotras, que es bonita, la han venido a ver de Topitupiza para decirles que hay un cliente que quiere estar con ella. El lugar pasa como comedor parece que no hubiera nada de mujeres, pero sí hay (Representante colectivo trabajadoras sexuales "Las Escogidas", 1 de marzo de 2017).*

De acuerdo con el Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía de Manta, en la mayoría de casos que han atendido los tratantes operan individualmente, pero también se ha identificado la presencia de redes organizadas de trata de personas en la provincia. A este respecto, en 2016 fue desmantelada una red que se dedicaba a la trata de personas y operaba en las ciudades de Manta, Portoviejo y Esmeraldas. El operativo terminó con la captura de cuatro mujeres y dos hombres implicados. Según el Ministerio del Interior y la Unidad Contra la Trata de Personas y

13 En los servicios sexuales prepago el cliente paga cifras elevadas para tener relaciones sexuales con mujeres u hombres que, en apariencia, no serían susceptibles de ingresar en el mundo del trabajo sexual. Por lo general atienden en hoteles bajo ciertas condiciones, y ellos mismas escogen a sus clientes a través de conocidos y amigos en bares, spas y gimnasios, entre otros (Tirado, 2010).

Tráfico de Migrantes de la Policía Nacional (UCDTPTM-PN), esta red reclutó a aproximadamente 100 adolescentes de entre 13 y 17 años que estudiaban en los establecimientos educativos de Manta[14]. Incluso, la banda ofertaba a las jovencitas en la modalidad "pre-pago" a través de catálogos en internet y tenía clientes fijos que se comunicaban directamente con los miembros de la agrupación.

En Pedernales también se reportó casos de trata de personas para fines de explotación sexual interna por parte de una red delictiva denominada "Los Gatos Secos" que se dedicaba a una serie de actos delictivos entre los que se encontraba la trata de personas. La red que fue desarticulada en marzo de 2016 contaba incluso con agentes de policía activos. Respecto a las actividades de explotación de adolescentes que llevaba a cabo esta red, la Organización de Mujeres del Albergue de Pedernales indicó:

> *Porque hubo una temporada que se desaparecieron algunas niñas y eran ellos (Los Gatos Secos). Entra esas fue una amiga de una hermana, y a ella la trajeron como al año y era porque ella tenía una deuda y se la habían llevado a Perú, y ese año que ella trabajó en la prostitución, no le pagaron, solo cobraron ellos, ella vino bien golpeada bien sufrida y ella comentó eso (Organización de Mujeres, Albergue Pedernales No.2, 9 diciembre, 2016).*

Con respecto a las rutas de esta modalidad de trata en Manabí, generalmente las adolescentes son captadas en los cantones mayormente rurales, tales como Jipijapa, Pichincha, Montecristi, Olmedo, El Carmen y Pedernales. Posteriormente las VdT son trasladadas a zonas urbanas de la provincia, en especial hacia Manta y Portoviejo, así como otras ciudades del país, entre las que destacan Machala, Guayaquil, Quito y Cuenca. Otra ruta detectada al interior de la provincia indica que las adolescentes son captadas en las zonas periféricas de ciudad de Manta, para ser trasladadas hacia otros cantones y parroquias costeras de la provincia como Puerto Cayo y Puerto López, así como playas de la zona, los cuales se caracterizan por la actividad turística. Finalmente, se ha detectado que la provincia es tránsito y destino de víctimas provenientes de otras provincias como Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas, quienes generalmente son explotadas en El Carmen, Manta y Portoviejo. En 2012, un estudio previo identificó la presencia de redes reclutadoras, como Punto Cuarenta y Tres Cruces, en la ciudad de El Carmen (OIM, 2012c).

Por último, es necesario indicar que, si bien se mencionaron algunos casos de trata interna por explotación sexual en Pedernales, previo al terremoto del 16 de abril, las entrevistas a los

14 "Una banda de explotación sexual operaba en 3 ciudades del país y con clientes fijos". El Telégrafo, 25 de marzo de 2016. Disponible en http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/una-banda-de-explotacion-sexual-operaba-en-3-ciudades-del-pais-y-con-clientes-fijo, 25 de abril del 2017. "Presunta red dedicada a la trata de personas fue desarticulada en el operativo Pacífico". Ministerio del Interior, 24 de marzo de 2016. Disponible en http://www.ministeriointerior.gob.ec/presunta-red-dedicada-a-la-trata-de-personas-fue-desarticulada-en-el-operativo-pacifico/, 12 de mayo de 2017.

Rutas de trata interna con fines de explotación sexual en la provincia de Manabí

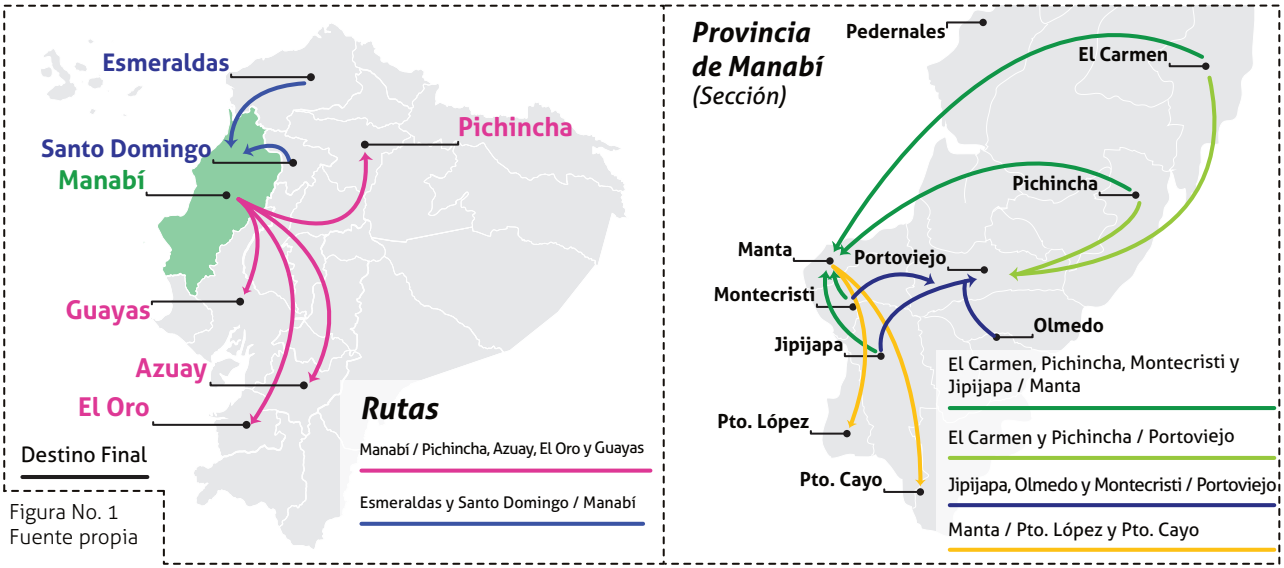

Figura No. 1
Fuente propia

representantes de las instituciones públicas, organismos internacionales y ONG que trabajaron en la zona, no dieron cuenta de casos reportados durante la peor etapa de la emergencia que se vivió a raíz de este fenómeno. Es decir, en los albergues y refugios no se reportaron casos de trata de personas. Lo que sí se reportó por parte de la DINAPEN de Pedernales fue el aumento del número de desapariciones de adolescentes entre los 12 y 14 años de edad en ese cantón. Lamentablemente no se ha indagado más a fondo sobre esta situación, y se coloca la responsabilidad de la falta de investigación en los parientes de las víctimas.

> *Cuando ya uno se les hace la recuperación de la hija, normalmente nosotros necesitamos seguir con la investigación para cerrar un informe, pero la mayoría de personas dice no, ya apareció mi hija, discúlpeme ya no quiero saber nada, y se le sigue insistiendo y dice; no, no y además mi hija se ha ido voluntariamente, nadie la ha obligado. Entonces uno da a conocer en este caso a la autoridad competente, a la Fiscalía, que es a quien tenemos que presentar un informe y dicen lastimosamente la mayoría de personas son así (Agente de Investigación, DINAPEN, Pedernales, 15 de noviembre de 2016).*

Luego de que se cerraron dos campamentos oficiales ubicados en el cantón Pedernales (Divino Niño en abril del 2016 y Los Llanos de Pedernales en mayo de 2017) y se crea la ciudadela habitacional "Ciudad Jardín" en abril del 2017, como propuesta de vivienda para las personas que perdieron sus hogares, se ha detectado una serie de problemas sociales. Entre los problemas observados se encuentran la venta y consumo de estupefacientes, violencia intrafamiliar, intentos de violación, y un posible caso de trata de personas con fines de explotación sexual.

Según información proporcionada por el Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCDP) de Pedernales, en el mes de julio 2017, en uno de los domicilios de "Ciudad Jardín", se observó la entrada y salida de varios NNA sin sus familias. Este hecho se puso en conocimiento de la DINAPEN que al ingresar a la vivienda encuentran a 3 mujeres adolescentes de entre 14 a 16 años de edad que al parecer estarían siendo explotadas sexualmente por personas mayores de edad. Las adolescentes presentaban signos de violencia física pues se encontraban con moretones en su cuello, pecho y en otras partes de su cuerpo. Luego de eso la DINAPEN trasladó las adolescentes a la JCDP de la Niñez y Adolescencia del cantón, y al momento el caso se remitió a la Fiscalía de la localidad, ya que al parecer la casa en donde fueron ubicadas las adolescentes estaba funcionando como una "casa de citas". No se conoce mayor información del caso debido a que se encuentra en indagación previa.

Lamentablemente, como se mencionó este hecho no es aislado. Debido a la falta de un adecuado proceso de transición de los albergues de Pedernales y Cojimíes a la nueva propuesta habitacional, que cuenta con 368 casas aproximadamente, se han evidenciado una serie de problemas relativos a temas de vulneración de derechos. Si bien en los albergues y refugios existió una serie de problemáticas, la presencia de varias instituciones estatales, organismos internacionales y sociedad civil, parece haber prevenido y redujo las vulneraciones a los derechos humanos. Al parecer, una vez que se ha comenzado a reasentar a las poblaciones se reduce el control estatal y la colaboración de otras entidades, con lo cual surgen problemáticas graves que anteriormente no se detectaban. En ese sentido, es fundamental que la acción estatal y la cooperación internacional y de sociedad civil no decline en el proceso de transición.

3.1.2 Trata internacional

Es importante señalar que los operadores de justicia y los miembros de la Policía Nacional entrevistados para esta investigación, en la provincia de Manabí, manifiestan que no han atendido en los últimos años casos comprobados de trata internacional con fines de explotación sexual. Sin

embargo, un estudio anterior identifica a la provincia como destino de trata con fines de explotación sexual cuyas víctimas son captadas en Colombia (OIM, 2012c). Esta información, sumada a los datos proporcionados por servidores de algunas instancias gubernamentales, ofrece evidencias de que esta modalidad de trata también está presente en la provincia. Las víctimas son adolescentes y mujeres mayores de edad, tanto ecuatorianas como de otro origen nacional.

A este respecto, el estudio de OIM (2012c) señala a la ciudad de Manta como parte de la ruta crítica de víctimas de origen colombiano que son captadas en el vecino país y trasladadas hacia Ecuador, donde ingresan en un circuito interno de trata con fines de explotación sexual[15]. En tal sentido, la Dirección en Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo confirmó la presencia de mujeres víctimas de trata de origen colombiano que han sido traídas desde ese país a la ciudad de Manta.

> *Los casos de trata se referían a algunas extranjeras, que habían sido traídas de Colombia, fueron traídas por alguna otra persona que las pone a trabajar en burdeles o por medio de internet o las redes sociales, ofrecen masajes, servicios sexuales. Ellas dieron a conocer la situación de explotación por la que estaban pasando (Dirección en Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo, Manta, 3 de marzo de 2017).*

De igual manera, esta instancia conoce sobre la presencia de mujeres extranjeras, en condición de irregularidad migratoria, que realizan trabajo sexual no regulado en la provincia.

> *Como le menciono, hemos sido invitados para asistir a conferencias, reuniones, en algunas ocasiones hemos asistido a una mesa de diálogo con trabajadoras sexuales, con población LGBTI. La mesa fue convocada por el CCPD. Mediante lo que son los consejos consultivos. Lo que me tocó evidenciar es que existe mucho trabajo sexual de extranjeras que no está regulado. Hubo también otras instituciones como la Intendencia de Policía, el Ministerio de Salud Pública, asesorándoles en cuanto a los documentos deben portar, cómo regularizar su situación. Se conocieron muchos casos de abusos, explotación sexual y trata de personas (Dirección en Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo, Manta, 3 de marzo de 2017).*

Debido a que las mujeres extranjeras son un grupo altamente vulnerable, fácilmente pueden caer en situaciones relacionadas con la trata de personas u otras formas de explotación. En este sentido, la Dirección en Atención a Grupos Prioritarios identificó en dos centros de tolerancia a mujeres

15 Según OIM (2012c), las víctimas son captadas en ciudades como Armenia, Cali y Medellín, trasladadas hacia el sur, primero a Pasto y luego a Ipiales, donde las ubican en centros nocturnos hasta organizar el cruce de la frontera. Ya en Ecuador, los tratantes las colocan en los prostíbulos de Tulcán en Carchi e Ibarra en Imbabura, y luego las trasladan a otras ciudades como Santo Domingo de los Tsáchilas, Manta, Quito y Guayaquil.

colombianas, dominicanas y cubanas, que eran explotadas sexualmente. Para ocultar la explotación sexual de estas mujeres, se les otorgaban contratos ficticios de meseras con el fin de que pudieran regularizar su situación migratoria.

> *Me tocó conocer de dos burdeles donde los propietarios trataban a mujeres. Eso era una clara trata de personas. Llegaban dominicanas, cubanas, colombianas se las mantenía bajo una explotación laboral y obviamente venían a prostituirse. Quisieron simular una relación laboral, mediante un contrato de trabajo, para que nosotros emitamos las autorizaciones correspondientes y ellos pudieran acceder a lo que es su visa de migrante residente. De por medio había ese chantaje por medio del empleador, se ofrecía como empleador para que ellas pudieran sacar sus visas, pero las utilizaban para una explotación laboral y sexual. Me correspondió atender dos casos, se regularizó, se dio a conocer a la Intendencia y a todas las instituciones que corresponden. Esto se dio antes de 2015. Desconozco como las mujeres llegaron al Ecuador. Lo que conocí fue por los documentos habilitantes que presentaron se les pidió el RUC y era obvio que eran actividades de "night club", entonces era de interés si las mujeres iban como meseras o como trabajadoras sexuales. Se hizo la inspección a sitio y se pudo ver que las traían para ofrecer servicios sexuales. La irregularidad era que se simulaba una relación laboral que no existía, eran contratos ficticios porque en el contrato decía meseras, pero ellas ofrecían servicios sexuales, es decir, estaban explotadas. En el contrato que me presentaron se sujetaban al salario básico como meseras, pero no sé si fuera del contrato tenían otro acuerdo para pagarles. Hasta ese momento las chicas estaban con una visa T3 de tránsito y turismo que solo les permite 90 días en el país, antes de que se les venciera el tiempo los empleadores simulaban un contrato de trabajo para obtener una visa de trabajo. Nosotros como Ministerio de Trabajo no solo debemos avalar documentos sino también verificar las circunstancias laborales. Le comento que los burdeles no se pudieron clausurar porque contaban con todos los documentos, por eso se convocó a la Intendencia, al Ministerio de Salud Pública, para que apoyaran en la inspección, pero lo que fueron los trámites con el Ministerio de Relaciones Laborales no prosperaron porque se evidenció que no había una relación laboral (Dirección en Atención a Grupos Prioritarios del Ministerio del Trabajo, Manta, 3 de marzo de 2017).*

Ahora bien, mientras existen rutas claramente definidas en las que las víctimas de trata son captadas en Colombia y traídas a esa ciudad, también se dan casos de mujeres extranjeras que, aparentemente, llegan a Manta por su propia cuenta y luego son explotadas sexualmente o forzadas en la prostitución. Esto generalmente sucede debido a la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres migrantes en el país por encontrarse en situación migratoria irregular.

Ahora bien, cabe indicar que este tipo de trata también afecta a víctimas ecuatorianas que son trasladadas a otros países para ser tratadas. A este respecto, la Fiscalía Provincial hizo referencia

a un caso que no se pudo comprobar pero que involucraba a una aparente red de tratantes que reclutaban jovencitas en la provincia de Manabí con el fin de trasladarlas a Colombia.

> *Tuvimos un caso que no llego a despegar nunca, él había comprado un teléfono con chip, lo empezaron a llamar, parece que ese chip le pertenecía a alguien, cuando lo llamaban le decía "hola Oswaldo, necesito unas manabas acá para los clientes, consígueme de las guapas que hay allá, de las bonitas, si es puedes ándate a buscarlas al campo". A él le dio miedo, comunicó a la policía, nosotros intervenimos el teléfono, nosotros escuchábamos las conversaciones, era una mujer de la sierra, de Quito, y le decía "ándate a los colegios, mírate si hay alguna que tenga un hijo o que esté embarazada, que necesite, ándate al campo, tráeme rubias, bonito cuerpo, tú ya sabes" (...) Rastreamos esta llamada hasta Carchi, presumimos que la señora había ido hasta allá porque iba a ser una entrega de chicas a Colombia pero luego desapareció, parece que se dio cuenta, porque en esto estuvimos como quince días. Por más que mantuvimos la interceptación de la comunicación y el rastreo del teléfono nunca logramos ubicarle, algo pasó ahí (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

De igual manera, el CCPD en El Carmen tuvo conocimiento de un aparente caso de trata internacional en el que la víctima, adolescente, fue captada en ese cantón y trasladada a Colombia con fines de explotación sexual.

> *Yo conozco el caso de una familia, que su hija de 17 años que estudiaba aquí en una institución educativa, a través de las redes sociales se hizo amiga de una persona de Colombia y a la chica se la llevaron. Los padres perdieron contacto con ella totalmente, la buscaban desesperados por todo lado y no la ubicaban. Después, por las mismas redes sociales se había contactado con la mamá para decirle que ella estaba bien y que se esté tranquila. De ahí en una ocasión la niña le había visitado y le había dicho que está trabajando, pero ya no quiere volver acá. Y totalmente la chica cambió. De ser una niña sencillita, de hogar, ya vino con otro tipo de peinado, transformada totalmente (CCPD El Carmen, 16 de marzo de 2017).*

Por su parte, el SPAVT mencionó el caso de una mujer adulta del cantón San Vicente, que fue raptada por su conviviente y llevada a Perú para ser explotada sexualmente. Según el testimonio, el tratante captó también a otras víctimas para llevarlas a ese país.

> *La chica conoció a un chico, la pretendía, la invitó a cenar a la casa de los papás, estando ahí, la chica se empezó a sentir mal, no se acordó de más. Cuando se despertó, estaba desnuda al lado de este hombre, el abusó de ella y le dijo "tú eres mía, tú eres mi mujer, no te puedes regresar con tus padres, si te regresas, te mato". Estuvo tres días con él conviviendo, luego se la lleva a Perú a prostituirla, estuvo tres años con él. En esos tres años tuvo un bebé, el niño no estaba reconocido ni por él, ni por ella, le dieron a una hermana de él para que lo críe. No le dejaba que tenga contacto*

con su familia. Tampoco le permitía ver a su hijo. Hasta los 6 meses de embarazo le hizo trabajar y luego que dio a luz, después de un mes la hizo trabajar nuevamente. Una vez que la trajo a Manabí a ver a su familia, no la dejaba hablar con nadie. Se la volvió a llevar a Perú, ella trató de escapar, le pidió ayuda a un tipo, pero este hombre en vez de ayudarla, le avisó al agresor y le pegó una paliza que la dejó como muerta. Le dio miedo a escapar. Pero la vez que se logró escapar el tipo la dejó al cuidado de otro hombre, hubo batidas de las extranjeras, ella estaba en un departamento, pero iban por las noches a un centro nocturno. La pareja de esta chica vino al Ecuador a ver otras chicas para llevarlas para el Perú. Ese hombre que la cuidaba, porque nunca la dejaba sola, se puso a tomar, pero como esa noche iba a ver batidas, esa chica se quedó en el departamento y este hombre comenzó a tomar, lo emborrachó, cuando lo vio que estaba dormido cogió sus cosas, se fue a la policía, llamó a su mamá y le dice que si el hombre la busque que no de información, le contó todo. Ahí intervino la Policía. (Analista provincial del SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Como se puede observar, los casos de trata internacional narrados no solo involucran a redes de tratantes sino también a particulares. Las víctimas de trata internacional de origen nacional son captadas en cantones rurales de la provincia y luego trasladadas hacia los países vecinos, Colombia y Perú.

Rutas de trata internacional con fines de explotación sexual en la provincia de Manabí

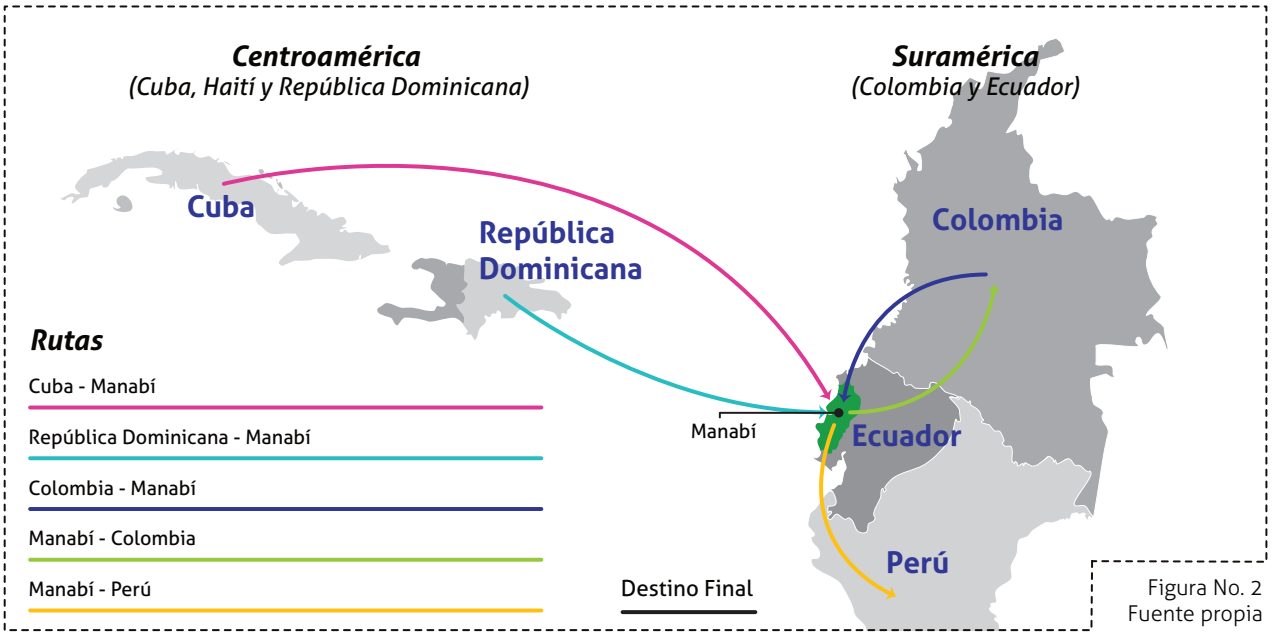

Figura No. 2
Fuente propia

3.2 Trata con fines delictivos

Con relación a la trata con fines delictivos, es importante mencionar un caso que, si bien es aislado, puede dar cuenta de la presencia en la provincia de trata con fines delictivos vinculada al robo. Este caso fue dado a conocer por la DINAPEN y ocurrió en enero de 2017.

> *Se trata de una pareja oriunda de Guayaquil que fue detenida por utilizar a sus dos hijos y a un adolescente, amigo de uno de los hijos, para robar en centros comerciales y grandes tiendas. En primera instancia, la pareja delinquía dentro de la ciudad de Guayaquil, luego se trasladó hacia Santo Domingo, Santa Elena, El Oro, hasta llegar a Manabí, donde fue detenida. Dentro de la provincia, se movilizaron entre los cantones de Portoviejo, Jipijapa y Manta. Operaban en centros comerciales, en supermercados (...), tiendas grandes, donde robaban productos que ellos ya tenían seleccionados. El modus operandi era que las personas adultas hacían cortina frente al personal de seguridad mientras los niños salían con los productos y otra persona estaba en la parte de afuera y cogía los productos. En primera instancia fueron aprehendidos por hurto, pero luego de ver las grabaciones de las cámaras de seguridad se observaba que los adolescentes tenían un papel que tenían órdenes de la pareja, se localizó entonces a dos niños, a un adolescente y a la pareja y por eso se presentó el caso como trata de personas y en la audiencia le calificaron como constitucional. Están detenidos. El joven adolescente que estaba con esta familia era del sector rural, le llamé a la mamá y no sabía nada, se sorprendió mucho porque el chico incluso había abandonado los estudios. El simple hecho de ser un adolescente (...), fue utilizado por esa pareja hasta tal punto de dejar sus estudios con la finalidad de seguirlos y realizar actividades delictivas. El adolescente tenía 17 años, el otro, 16 años y el niño, 11 años. Los tres varones. La pareja que eran adultos. En primera instancia nos decían que era un hijastro, que era un vecino, pero no lograban justificar quién era ese joven. En la entrevista a él nos dijo que 6 meses atrás conoció al hijo de la pareja y le empezaron a dar cosas, a engañar de esa manera (DINAPEN, Manta, 22 de febrero de 2017).*

Es necesario que las autoridades tengan en consideración lo sucedido en este caso para intervenciones futuras.

3.3 Trata con fines de explotación laboral

Este tipo de trata afecta tanto a NNA, como a personas adultas, quienes son obligados a trabajar en condiciones de explotación en espacios como fábricas, plantaciones agrícolas, empresas de acuicultura, minas, servicio doméstico, restaurantes, establecimientos comerciales, entre otros. Además de elementos constitutivos de la trata, como la captación y el traslado, las víctimas de esta forma de explotación generalmente incluye que las personas están ahí en contra de su voluntad y coaccionados ya sea mediante violencia, amenazas, deudas, retención de documentos, entre otros.

En el Ecuador, es común que esta modalidad de trata tenga relación con situaciones de trabajo infantil, que surgen como consecuencia de factores estructurales como la pobreza, la violencia intrafamiliar y de género. La provincia de Manabí se caracteriza por un índice alto de pobreza, pero un índice de trabajo infantil relativamente bajo de 2,2%. Sin embargo, la incidencia del trabajo infantil en términos absolutos aumenta, ya que la provincia contribuye con el 3,3% de la población infantil trabajadora a nivel nacional (INEC-UNICEF, 2015). Cabe indicar que el trabajo infantil no solo impide el adecuado desarrollo de los NNA, pues los priva de su infancia, interfiere con su escolarización y puede resultar en actividades perjudiciales tanto para su salud física como mental, sino que los vuelve vulnerables a caer en situaciones de explotación.

Resulta difícil distinguir las situaciones de trabajo infantil con respecto a prácticas y conductas que están relacionadas con redes de trata que reclutan a NNA para realizar trabajos forzosos[16].

Por lo general, las víctimas de trata con fines de explotación laboral suelen ser NNA que provienen de hogares pobres, con desintegración familiar y carencias afectivas por la migración de padre o madre, violencia doméstica y bajos niveles de educación (Tierra de Hombres, S/F). En la decisión de entregar a los hijos, pesa mucho la situación económica, la falta de oportunidades de las poblaciones del campo y una noción preconcebida de que la vida en la ciudad es mejor, lo cual es aprovechado por los tratantes para captar a sus víctimas. Según la Fiscalía, debido a que existe la anuencia de los padres, el delito es pocas veces denunciado.

Durante esta investigación no fue posible acceder a estadísticas oficiales que den luces sobre la presencia de trata laboral actualmente en la provincia de Manabí, por las razones antes expuestas. Sin embargo, los datos proporcionados por la Fiscalía General a nivel nacional indican que, muy por debajo de la trata con fines de explotación sexual, la trata con fines de explotación laboral es la segunda modalidad más denunciada en el país[17]. En su estudio, Buitrón (2011: 117) señala casos de explotación laboral en plantaciones bananeras, mineras, industrias de procesamiento de camarón, atún y frutas, en varias provincias costeras del país, entre las que menciona a la provincia de Manabí. A este respecto, la DINAPEN en Manta dio a conocer sobre un caso comprobado de trata con fines de explotación laboral, ocurrido entre 2011 y 2012.

16 En especial, cuando hacen referencia a NNA de origen indígena, dado que en la cosmovisión indígena el aprendizaje de los NNA se da con la familia, en las siembras, cosechas y trabajos colaborativos, es decir, que mucho del trabajo que realizan los NNA indígenas tiene fines educativos (Tierra de Hombres, S/F). Sin embargo, en este sistema de aprendizaje también es común que los padres entreguen a sus hijos a personas adultas "que mantienen nexos de compadrazgo, lo que ha sido distorsionado por afanes de lucro, y cuya práctica configuraría formas de trata laboral a la que estarían expuestos los NNA" (Tierra de Hombres, S/F: 5).

17 En 2015 se realizaron 68 denuncias de trata con fines de explotación sexual, frente a 7 de trata con fines de explotación laboral (FGE. 2016. Informe solicitado por la Embajada de Estados Unidos mediante Nota No. POL 500/215 de 11 de diciembre del año 2015).

Hace 5 o 6 años hubo otro caso que por las festividades de Manta vienen ferias, se observaba a unos señores que vendían manzanas azucaradas y que tenían unos carritos empujando niños, trabajaban niños, cuando preguntamos eran de diferentes lugares, uno era de Loja, otro niño era de Esmeraldas y otro era de Guayaquil. La pareja era de Esmeraldas, afro-ecuatorianos. El hombre fingía ser pastor. Tenían esa mano de obra sin remuneración. Los horarios de trabajo que tenían eran desde las 2 de la tarde hasta las 11, 12, 1, 2, 3 de la mañana. En la política pública que tenemos aquí que trabajamos con el MIES en la erradicación de trabajo infantil pudimos ubicar que esos niños eran explotados. Con respecto al niño de Loja, la pareja había realizado un convenio con los padres, de darles 20 dólares mensuales a cambio del trabajo del hijo. Imagínese un niño de 9 años trabajando 15, 16 horas diarias vulnerando sus derechos fundamentales como la educación, la salud. Dos niños eran de 9 años. La otra era adolescente de 13 años que estaba en estado de gestación, por lo que además del delito de trata también se siguió otro proceso por violación. Ella era de Guayaquil. Había otro adolescente con orientación homosexual, el inició a delatar, después, cuando fueron insertados a los niños en casas de acogida porque no se pudo tener contacto con su familia porque, primero, faltó la colaboración, y otra, porque no se les pudo ubicar, no tenían números telefónicos, ni direcciones, entonces como última instancia se les ingresó en unos albergues. Los agresores eran 3, la pareja y otro individuo más. De uno de los niños alcanzó a llegar un familiar en cuarto grado de consanguineidad. El caso se sentenció, se les dio 13 años (DINAPEN, Manta, 22 de febrero de 2017).

También se mencionó de la existencia de varios operativos que realizó el Ministerio de Trabajo, DINAPEN, Cuerpo de Bomberos y Policía Nacional en Pedernales para investigar la existencia de trabajo infantil, especialmente en las empresas descabezadoras de camarón.

Había muchos, muchos niños, hicimos operativos, con Ministerio de Trabajo, Cuerpo de Bomberos, Policía, DINAPEN (...) salíamos a las dos, tres de la madrugada de las descabezadoras de camarón y pegamos unos stickers inmensos [...] que prohibían el trabajo infantil. (Gestora Albergue Pedernales No. 2, Pedernales, 17 de noviembre de 2016).

Si bien no se tienen más elementos para conocer si estos casos corresponderían a trata de personas, los operativos ayudaban a prevenir y erradicar esta problemática. Lamentablemente, luego del terremoto los operativos para controlar esta problemática en ciertos cantones han cesado y las condiciones socio económicas de la población han empeorado, aumentando la vulnerabilidad de NNA a ser captados por empresas que utilizan mano de obra infantil.

(...) se nota el desorden, ya no es como antes, la gente ha salido a subsistir aquí en Pedernales del camarón, yo si pienso que ha despuntado porque ya no están los operativos (Gestora Albergue Pedernales No. 2, Pedernales, 17 de noviembre de 2016).

Pese a que las autoridades de la provincia no registran denuncias ni casos comprobados de trata con fines de explotación laboral en los últimos años, a partir de esta información se puede afirmar que la provincia de Manabí es destino de NNA víctimas de trata interna con fines de explotación laboral, que han sido traídas de otras zonas del país, como la provincia de Loja, Guayas y Esmeraldas.

Rutas de trata interna con fines de explotación laboral en la provincia de Manabí

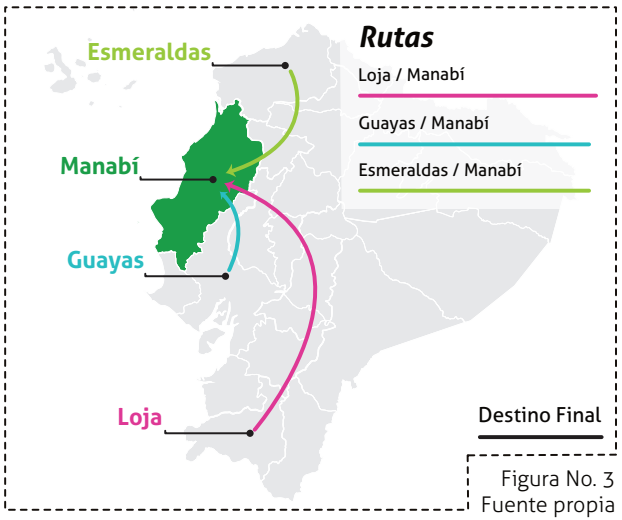

Figura No. 3
Fuente propia

Finalmente, es importante mencionar que el Ministerio del Trabajo en la ciudad de Manta, durante sus actividades de inspección laboral, ha identificado la presencia de población extranjera procedente de Cuba y Venezuela, en situación de irregularidad migratoria, que trabaja en condiciones de explotación.

> *Entre las personas migrantes existe mucha explotación laboral, sin seguro social, sin un salario digno, sin beneficios sociales, bajo la excusa de que están en el país sin una situación migratoria regularizada, eso les sirve de excusa para algunos empleadores para no cumplir con sus obligaciones. El Ministerio interviene en ese caso, se recepta la denuncia, mediante las audiencias, se conmina al empleador a cumplir con sus obligaciones patronales. De esa manera apoyamos a esta población que está afectada. En su mayoría son venezolanos, hay cubanos. Los cubanos a diferencia de los venezolanos son en su mayoría profesionales, en la medicina, en la educación, profesionales técnicos. Entre los venezolanos la mayoría no cuentan con una formación profesional. Es equilibrada la población en hombres y mujeres, aunque últimamente me ha tocado atender muchos casos de*

hombres que dejan su familia y que en un trabajo donde no se les está respetando sus derechos. Los cubanos tienen la ventaja de que hay convenios que les permiten insertarse en sectores de salud o educación. Los venezolanos se insertan en áreas operativas en fábricas o ponen sus negocios, vienen con deudas, dejan esposas, hijos (...) Más que todo hemos recibido denuncias de negocios informales, locales, establecimiento, ahí es en donde se explota más a los extranjeros. En lo que son empresas legalmente constituidas, sean grandes o medianas, se cuidan mucho, si necesitan contratar a extranjeros, vienen, consultan y se les da el asesoramiento que corresponde (...) Por un lado, hay muchos que se acerca, y es bueno que exijan sus derechos. Por otro lado, nos corresponde a nosotros como Ministerio hacer inspecciones externas, sea en empresas grandes, pequeñas, locales, donde se puede identificar situaciones de vulneración y lo que se pretende es que se regularice la situación laboral de personas que no la tengan (Técnico, Dirección Atención a Grupos Prioritarios, Ministerio del Trabajo, Manta, 3 de marzo de 2017).

Aunque en primera instancia en estos casos no se configura el delito de trata, pues no existe una pérdida de la libertad, los migrantes en situación irregular son más vulnerables a que no se cumplan sus derechos laborales, a ser sometidos a explotación laboral y trabajo forzoso, e incluso a la trata de personas. Esto se debe a que los derechos humanos y laborales de las y los migrantes son constantemente vulnerados en los países de destino. Por tanto, no es suficiente que el Estado promulgue normas que prohíban y castiguen la trata en todas sus modalidades (Art. 91 del COIP), y que garanticen a las víctimas el acceso a medidas de protección y de restitución de sus derechos (Art. 78 de la Constitución). También es preciso que reconozca que "por sí solas, estas iniciativas no serán suficientes para contrarrestar el problema de la trata de personas y que sus políticas deben ocuparse igualmente de las raíces del problema, que tienen vínculos muy estrechos con cuestiones relacionadas con la migración"[18]. En otras palabras, el Ecuador y en este caso, la ciudad de Manta, se ha convertido en un destino atractivo para trabajadoras y trabajadores migrantes, varios de ellos en condición migratoria irregular, que llegan al país en búsqueda de mejores oportunidades. Por consiguiente, son indispensables mecanismos para asegurar la garantía de los derechos humanos de esas personas, según lo establece la Constitución.

Como técnico le puedo decir que la movilidad humana no se le ha dado la importancia que tiene y va a seguir en aumento por las condiciones económicas de países vecinos como Venezuela. Lo que implica es que se genera un problema social porque van a caer una explotación laboral mientras no existan leyes que regularicen de una manera efectiva su situación laboral. Por ejemplo, hace

18 Anti-Slavery International. 2003. "El vínculo entre migración y trata: la lucha contra la trata mediante la protección de los derechos humanos de los migrantes".
Disponible en http://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/spanish_nexus_full.pdf , 12 de mayo de 2017.

unos meses el IESS emitió una resolución donde indicaba que las personas que podían acceder al seguro social eran ecuatorianos y extranjeros con cédula de identidad, eso significa que dejaba la puerta abierta a la vulneración laboral de los extranjeros. Un empleador tiene que cumplir con todo y no cumplir con parte. Nosotros tuvimos que acercarnos al IESS, con asesores jurídicos, para comunicarles que esa medida no procedía porque se caía en una vulneración de derechos a los extranjeros, porque si no tiene cédula no se le podría asegurar, inmediatamente entonces el empleador lo tendría trabajando en la informalidad. El acuerdo del IESS se derogó. Pero aun así, es una población que viene de países cuya economía no está bien, por otro lado, existe en nuestro medio mucha discriminación, hay la idea que los extranjeros vienen a quitar plazas de empleo, que puede ser cierto o no, pero los derechos humanos nos protegen a todos, a los que ellos también deben acceder. Aquí en Manabí, la mayor parte de extranjeros son irregulares por lo que se les da asesoría para que regularicen su situación migratoria. Este es el grupo más vulnerable respecto a temas laborales (Técnico, Dirección Atención a Grupos Prioritarios, Ministerio del Trabajo, Manta, 3 de marzo de 2017).

Un paso fundamental hacia ese objetivo es precisamente la creación de mecanismos que permitan a las y los migrantes regularizar su situación migratoria. A este respecto, si bien la nueva Ley Orgánica de la Movilidad Humana (LOMH)[19] permite subsanar la irregularidad migratoria a los ciudadanos miembros de los países.

3.4 Trata con fines de mendicidad

En el Ecuador, la trata con fines de mendicidad afecta principalmente a NNA de origen indígena provenientes de la sierra central.

En la actualidad, existe un descenso importante de la mendicidad a nivel nacional, gracias a la política para eliminar la mendicidad y el trabajo infantil, implementada por el Gobierno ecuatoriano desde 2007. Sin embargo, en algunos lugares, como las ciudades grandes, estas prácticas persisten, sobre todo en épocas festivas, y en ocasiones están relacionadas con bandas delictivas organizadas.

Los reclutadores suelen ser personas conocidas de los padres que establecen contacto con ellos en las propias comunidades indígenas, y les proponen que les "presten" o que les "alquilen" sus hijos por un período determinado, a cambio de una cantidad de dinero. Estos niños son trasladados a las ciudades de destino y son obligados a mendigar en las calles bajo la vigilancia de personas adultas que se aseguran que cumplan con los montos establecidos por día, mediante mecanismos como

19 LOMH, Suplemento del Registro Oficial No. 938 de 6 de febrero de 2017.

la amenaza y la coerción. Dado que estas dinámicas se encuentran naturalizadas, el delito no se denuncia o las denuncias se dan solo cuando los padres dejan de recibir el dinero ofrecido[20].

Si bien no fue posible acceder a estadísticas oficiales actuales sobre esta modalidad de trata en la provincia de Manabí, **la información cualitativa recolectada no arroja evidencias de la presencia de trata con fines de mendicidad.** El único dato que salió a la luz fue de una denuncia receptada por el Ministerio del Trabajo en la ciudad de Manta sobre dos niños, aparentemente de la provincia de Chimborazo, que pedían limosna junto con sus padres.

> *Tuvimos la denuncia hace dos años que traían a niños pequeñitos de la sierra a pedir dinero. Nosotros combatimos eso. No le sabría decir específicamente de dónde eran, pero alguna vez nos dijeron que eran niños de Riobamba, pero eso es lo que nos dijeron. Eran de unos 7-8 años. Lo combatimos en el sentido de que los seguimos con la policía y los despachamos, era con la presencia de los padres. Ellos tenían alquilada una vivienda donde vivían todos, pedían plata los pequeños, los grandes se escondían en alguna parte, les hicimos seguimiento y lo erradicamos (Secretaria del CCPD, Manta, 22 de febrero de 2017).*

Esta práctica ciertamente conlleva a una situación de explotación de esta población, pero "es necesario alertar sobre el riesgo de relacionar permanentemente la mendicidad y la trata de personas, puesto que, en un país como el Ecuador, esta actividad constituye una estrategia de sobrevivencia de algunas personas frente al a exclusión y la pobreza" (OIM, 2012). Sin embargo, es necesario estar atentos a esta problemática en la provincia, no solo para evitar situaciones de explotación de NNA, sino posibles situaciones de trata de personas debido a la vulnerabilidad en la que se encuentran esta población.

20 Los datos a nivel nacional proporcionados por la Fiscalía General en los Informes sobre Trata de Personas 2015 y 2016, entregados a la Embajada de los Estados Unidos, registran un mínimo porcentaje de denuncias de trata con fines de mendicidad: en esos dos años apenas una denuncia fue receptada durante el 2015.

4. Respuesta institucional frente a la trata de personas

5.1 Investigación, sanción y acceso a la justicia

Respecto a la etapa procesal en la que se encuentran los casos de trata de personas en la provincia de Manabí, lamentablemente, no se pudo obtener estas estadísticas de la Dirección de Gestión Procesal de la FGE. Lo que sí se pudo obtener de esta instancia es la etapa procesal en la que se encuentran los delitos que tratan sobre las diversas formas de explotación. Sin embargo, a partir de las denuncias sobre trata de personas registradas por la Dirección de Gestión Procesal de la FGE, los boletines de prensa y los perfiles criminológicos de esta entidad, es posible obtener cierta información sobre el nivel de judicialización de los casos de trata de personas en la provincia. A este respecto, de conformidad con los boletines de prensa de la FGE se indica que entre el 2012 y 2015 esta entidad había logrado 41 sentencias condenatorias a nivel nacional[21].

Cuadro 3: Sentencias condenatorias por Trata de Personas Nacional, 2012-2015

Año	Número de sentencias
2012	5
2013	8
2014	12
2015	16
Total	**41**

Fuente: Boletín de prensa de la FGE, s/f.
Elaboración propia.

Si bien se observa que del 2012 al 2015 se triplican el número de sentencias condenatorias en el país (de 5 a 16 sentencias). Este número continúa siendo bajo en relación al número de denuncias que existen. A este respecto, es necesario tener en consideración que de conformidad con el Perfil Criminológico No. 16 publicado por la FGE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador se registraron 582 denuncias de trata de personas entre el 2010 y agosto de 2014 (FGE/FLACSO-Ecuador, 2015: 15). Esta diferencia es especialmente más evidente si tenemos

21 "El rescate y protección a las víctimas, la prioridad en la lucha contra la trata de personas". Boletín de Prensa. FGE, 30 de julio de 2016. Disponible en http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/466-el-rescate-y-protección-a-las-v%C3%ADctimas,-la-prioridad-en-la-lucha-contra-la-trata-de-personas, 15 de agosto de 2017.

en cuenta que durante los años 2012 y 2015 solo en la provincia de Manabí se generaron 46 denuncias sobre trata de personas[22] (véase Cuadro 1).

Por otra parte, de los datos estadísticos acerca de la etapa procesal de las denuncias por delitos de explotación (2015 y 2016)[23], se observa que tan solo una denuncia por prostitución forzada ha pasado a etapa de instrucción fiscal. Todavía no existen sentencias condenatorias por estos delitos en la provincia.[24]

Cuadro 5: Etapa procesal, denuncias por delitos de diversas formas de explotación provincia de Manabí, 2015 y 2016

Delitos de explotación	Indagación previa[25]	Instrucción fiscal	Total
Adopción ilegal	1	0	1
Comercialización de pornografía con utilización de NNA	1	0	1
Explotación sexual de personas	14	0	14
Pornografía con utilización de NNA	10	0	10
Prostitución forzada	7	1	8
Trabajos forzados u otras formas de explotación laboral	1	0	1
Turismo sexual	1	0	1
Total	**35**	**1**	**36**

Fuente: Dirección de Gestión Procesal, Fiscalía General del Estado
Elaboración propia

22 Pese a que la información entre las distintas fuentes de información no es suficiente para establecer una proporción entre denuncias y sentencias, por la diferencia de medición entre años, se puede establecer ciertas tendencias respecto a la judicialización de los casos de trata de personas.

23 La FGE maneja estadísticas sobre los delitos de diversas formas de explotación a partir del 2015.

24 La indagación previa constituye una etapa pre-procesal.

Estos datos indican que, al igual que en el resto del país, el nivel de judicialización del delito de la trata, así como otros delitos relacionados en Manabí es extremadamente bajo. Esta información, aunada a los hallazgos en estudios previos[25], la investigación realizada paralelamente a este diagnóstico en Guayas y Pichincha, y las entrevistas realizadas en la provincia, permiten asumir que la gran mayoría de denuncias sobre trata de personas permanecen en etapas pre-procesales. Es decir, se mantienen en indagación previa y son archivadas o desestimadas antes de pasar a la etapa de instrucción fiscal. En tal sentido, en la siguiente sección se realiza un análisis de los distintos factores que pueden influir en la actuación de los operadores de justicia y de los miembros de la Policía Nacional frente al flagelo, y que contribuyen a que el delito de la trata se mantenga en la impunidad.

4.1.1 Limitaciones en el modelo institucional

Si bien el actual modelo institucional de la Fiscalía está orientado a fortalecer la lucha contra ciertos tipos penales, como la violencia de género, el crimen organizado y la delincuencia que trafica y explota seres humanos[26], como se verá a continuación, este modelo enfrenta algunas limitaciones que inciden directamente en la falta de judicialización del delito de la trata.

El modelo institucional incluye varias unidades o fiscalías especializadas de acuerdo al tipo de delito penal existente en la legislación ecuatoriana y se integran conforme a las particularidades de cada provincia. Los casos de trata se investigan por las FEDOTI, cuya misión es "la investigación pre procesal y procesal penal de los delitos en los que aparezcan en su proceso de manifestación fáctica un componente organizacional, trasnacional e internacional, a efectos de realizar una intervención integral que permita la demostración de la conducta delincuencial y la desarticulación de la organización"[27]. Si dicha unidad no está activa en un determinado territorio, los casos son asumidos por fiscales multicompetentes[28]. Los casos se atienden en el lugar donde inició la investigación, aunque el delito se haya perpetrado en otro cantón.

25 OIM (2012a), OIM (2012), OIM (2012c), OIM (2012).

26 Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Fiscalía General del Estado. Registro Oficial Suplemento 268. 23 de marzo de 2012.

27 Fiscalía General del Estado. Delincuencia Organizada.
Disponible en http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/15-fiscalias-provinciales/166-fiscalia-vincula-a-presunto-autor-intelectual-en-el-caso-espinosa.html#fiscal%C3%ADa-especializada-en-delincuencia-organizada-transnacional-e-internacional, 12 de mayo de 2017.

28 Anteriormente, todos los territorios contaban con fiscalías especializadas, pero debido a que algunas unidades como las FEDOTI tenían sobrecarga de trabajo, dada la diversidad de temas que atendían, éstas fueron eliminadas y reemplazadas por fiscalías multicompetentes que ahora se ocupan de todos los temas por sorteo.

Actualmente, la Fiscalía en la provincia de Manabí cuenta con cuatro FEDOTI, dos ubicadas en Portoviejo y dos ubicadas en Manta. Sin embargo, como lo indica el testimonio a continuación, estas fiscalías especializadas en Manabí atienden no solo casos de delincuencia organizada trasnacional, sino que además investigan delitos contra el patrimonio ciudadano, contra la administración pública y contra la fe pública. En otras palabras, las FEDOTI en Manabí tienen un enfoque mucho más amplio, con la consecuente carga de trabajo que enfrentan los fiscales de esas unidades.

> *Hay cuatro FEDOTI, dos en Portoviejo y dos en Manta, no es suficiente porque a diferencia de otras provincias del país, esta unidad se encuentra conformada por cuatro unidades que son la unidad de delincuencia organizada propiamente dicha, la unidad de delitos contra el patrimonio ciudadano, la unidad de delitos contra la administración pública y la unidad de delitos contra la fe pública. En otras provincias estas unidades funcionan de manera separada, cada una con sus fiscales y personal de secretaría. En Manabí, por el contrario, están dentro de la unidad FEDOTI, desconozco la razón, habría que preguntar a los superiores porque son los encargados de establecer el organigrama de la Fiscalía. Llegan los casos y se sortean los casos entre los 4 Fiscales FEDOTI. Cada Fiscal tiene una secretaría y una asistente. A diario ingresan un promedio de 30 noticias del delito por Fiscal, sin contar los procedimientos directos que vienen de flagrancia, que esos son un promedio de 2 a 3 diarios. La mayor parte de causas que tenemos conocimiento son de tráfico ilícito de substancias, delincuencia organizada, en esto, temas de substancias, armas, tema trata y delitos contra el patrimonio ciudadano (Fiscal, FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).*

Por su parte, dado el enfoque trasnacional de las FEDOTI, aquellos delitos que no son parte de una red criminal generalmente no son tomados en cuenta para la investigación dentro de esas unidades. Si a esto se añade que las FEDOTI en Manabí deben atender otro tipo de delitos, se desprende que esas unidades enfrentan importantes limitaciones, especialmente en términos de recursos humanos, para investigar los casos de trata, lo cual es confirmado por el Fiscal Provincial:

> *En realidad, no hemos hecho un seguimiento de estos casos, acá la carga laboral es muy intensa, a las FEDOTI se les acumuló mucho trabajo porque son cuatro unidades en una, ellos ven administración pública, fe pública, patrimonio ciudadano y delincuencia ciudadana, obviamente, en patrimonio ciudadano que están delitos contra la propiedad o el hecho de llevar los delitos de delincuencia organizada implica una acumulación importante de trabajo. A la final, en ese mundo de delitos se va un poco diluyendo la idea de verificar o de hacer seguimiento específico al delito de trata de personas. Hay cuatro unidades especializadas en la provincia que se han dedicado sobre todo a la desarticulación de bandas y organizaciones delictivas pero dedicadas también a otros delitos. Es el trabajo más relevante que yo conozco porque aquí en Manabí se han desarticulado muchas bandas*

peligrosas y no se ha resuelto tanto los casos que han podido llevar con relativo éxito sobre trata de personas. Aquí las bandas son de narcotráfico, robo a entidades bancarias, sicariato, robo a vehículos, etc. (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).

A lo anterior se suma que la naturaleza trasnacional de las FEDOTI da prioridad a la persecución de ciertos delitos como el narcotráfico y el contrabando, los cuales son percibidos por los operadores de justicia y por la Policía Nacional como delitos que provocan alarma social. En cambio, otros delitos como la trata de personas o aquellos provocados por la violencia de género, reciben menos atención pues se percibe que causan menor alarma social, con lo cual sobresale el enfoque de seguridad en detrimento de un enfoque de derechos.

Manta es una ciudad puerto que va creciendo, hay mucha actividad económica pero no todo lo que se genera es legal, hay mucha economía ilegal, drogas, narcotráfico, contrabando, delincuencia organizada. Sobre estos temas sí se investiga, se hace mucho, se investiga, se prioriza esos delitos que dentro de la policía como que más influyen en la seguridad ciudadana, ni la violencia de género, ni la trata están dentro de ese tipo de delitos. Nosotros como Policía tenemos por ejemplo un cuadro donde están otro tipo de delitos como muertes violentas, robos, hurtos, es una tipificación de acuerdo a una estadística entonces todas las unidades se vuelcan a trabajar en esos delitos que se piensa que más inciden estadísticamente. Pero de trata, la Unidad Anti-trata trabaja en casos específicos de la Fiscalía, pero no toda la policía es que está volcada a los casos de trata (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).

A falta de fiscales FEDOTI, las Unidades Especializadas en Violencia de Género también están en la capacidad de atender casos de trata, ya que se ocupan de delitos como el femicidio, contra la integridad sexual, contra la igualdad y los que vulneran a la mujer y la familia. Dada la naturaleza de la trata como una vulneración a los derechos humanos, con una fuerte influencia e incidencia de violencia de género, son estás últimas unidades las que se acercan en mayor medida a esta comprensión del flagelo. No obstante, el Servicio de Atención Integral (SAI) de la Fiscalía recepta las denuncias y luego pasan a un sistema de sorteo respetando las unidades especializadas según el tipo de delito, por lo que los casos de trata son siempre asignados a las FEDOTI.

Hay cuatro Unidades de Violencia de Género también, dos en Portoviejo y dos en Manta. No sé si están conociendo delitos de trata, conozco que lo hacen las FEDOTI. Aparte que hay un sistema en la Fiscalía que automáticamente el delito es sorteado por la unidad especializada que corresponda, si le corresponde conocer a la FEDOTI es muy difícil que un delito que ingresó como trata de personas vaya a una unidad distinta. Puede ocurrir que ingresó como violación pero que en realidad es trata,

pero lo que deberían hacer es inhibirse de conocimiento y derivar a la unidad especializada (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).

Conforme lo establece el Plan Nacional contra la Trata de Personas, las limitaciones para investigar los casos de trata en los territorios deberían subsanarse mediante el apoyo de la UCDTPTM-PN. No obstante, si bien existe una coordinación con estas unidades, no siempre se recibe la respuesta esperada en los territorios:

A veces es complicado conseguir gente de la Unidad Anti-trata, no sé si es porque tienen poco personal, me dio esa sensación en aquel caso porque se habló con uno de los jefes, dijeron que ellos iban a venir, pero no le sé decir si vinieron, en todo caso fue difícil contar con su gente (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).

Del caso que le comento es una investigación que la tomamos a pulso aquí en Fiscalía, dado que oficiamos a la Unidad Anti-trata, pero ni siquiera alcanzaron a llegar porque por las características del caso no podíamos esperar 5 días de plazo para dar resultado a la investigación porque debíamos nosotros mismo movilizarnos. Esto se suma a la inmensa carga de trabajo que tenemos porque estamos a cargo de otro tipo de delitos no es nada fácil (Fiscal, FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).

Según la máxima autoridad de la Unidad Anti-trata de la DINAPEN, la entidad enfrenta dificultades para atender las necesidades a nivel nacional debido a que cuenta con limitados recursos humanos y financieros: "Una unidad centralizada con 40 policías desde Quito no puede atender todos los casos a nivel nacional, es necesario que existan unidades zonales y sub zonales" (Mayor de la Unidad Antitrata de la DINAPEN, Quito, 5 de abril de 2017). De hecho, los funcionarios locales concuerdan con esta opinión:

Se tiene colaboración con Quito, pero sí debería haber bases en otras provincias, en Quito también son poquitos. La Unidad Anti-trata nació en la DINAPEN hace 12 años solo para el tema de menores, pero como luego vieron que era una buena opción y se creó una Unidad Anti-trata paralela, pero debería ser más grande, tener más recursos (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).

Pienso que ahí tenemos un talón de Aquiles como institución porque no contamos con una unidad especializada para Manabí, estamos a expensas de la Unidad Anti-trata de la ciudad de Quito, tienen poco personal y a nivel nacional se dificultan las investigaciones (Fiscal, FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).

Estas dificultades se explican por la falta de recursos financieros estables para la implementación de las acciones estipuladas en el Plan Nacional contra la Trata de Personas. El Ministerio del Interior, en julio de 2017 como entidad rectora de las políticas públicas en materia de trata logró recientemente la creación de la Dirección Contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes por lo que a partir del mes de septiembre de 2017 finalmente se cuenta con un presupuesto a nivel nacional para la lucha contra la trata de personas. Se espera que a partir de la creación de esta Dirección se cuente con recursos financieros estables para la implementación de las acciones para la creación de un nuevo Plan Nacional contra la Trata de Personas y su implementación. Esto se traduce en la ausencia de recursos que permitan la operatividad de las investigaciones.

> *El Plan Nacional (contra la Trata de Personas) ha avanzado, pero no tiene recursos. Faltan recursos económicos de forma fácil e inmediata, pues muchas veces tenemos que hacer una serie de trámites para obtener esos recursos (...) No todas las instituciones asumen sus funciones conforme el Plan, debido a que el Plan no ha podido consolidarse. Un ejemplo de esto es que respecto a las víctimas de trata mayores de edad solo se pueden tomar decisiones temporales (Mayor de la Unidad Antitrata de la DINAPEN, Quito, 5 de abril de 2017).*

Como resultado, la articulación de acciones desde el nivel central con los territorios se ve restringida, con lo cual la descentralización sigue siendo uno de los mayores retos que tiene que afrontar el Estado ecuatoriano para lograr un verdadero combate a la trata de personas (Ruiz y Álvarez, 2016).

Respecto a la Función Judicial de la provincia de Manabí, se ha observado que mientras que Portoviejo y Manta cuentan con unidades judiciales especializadas en el tema penal, El Carmen y Pedernales solo poseen unidades judiciales multicompetentes que hacen más difícil la tramitación de los casos[29], por la cantidad de procesos y la falta de especialización. Lamentablemente, no hubo la apertura para conseguir entrevistas con funcionarios judiciales en Portoviejo, Manabí y El Carmen, pero en Pedernales un de los servidores judiciales del cantón comentó que en su institución no se han registrado casos de trata. Por su parte, también se mencionó que la falta de cámaras de Gesell en el cantón Pedernales trae dificultades a la hora de requerir testimonios anticipados, pues estos deben realizarse en la ciudad de Bahía de Caráquez.

29 "Directorio de Unidades Judiciales de Manabí". Función Judicial de Manabí, s/f.
Disponible en http://www.funcionjudicial-manabi.gob.ec/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=150, 15 de agosto de 2017.

4.1.2. Comprensión sobre la trata de personas por parte de operadores de justicia

Adicional al aspecto institucional, un segundo elemento que influye en el nivel de judicialización del delito de la trata, es el conocimiento o comprensión que tanto fiscales como policías tienen sobre la problemática. Tanto en la Fiscalía Provincial de Manabí como en las FEDOTI, las respuestas que se obtuvieron en las entrevistas denotan un conocimiento frente a la trata de personas en términos de la tipificación del delito y sus distintas modalidades, más no como una vulneración grave a los derechos humanos.

> *Fuera de la descripción de la ley, la trata de personas es la utilización de otra persona con fines de explotación desde varias aristas, puede ser sexual, laboral o de otro tipo de actividad que realice el explotado (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

> *La trata de personas es un delito que está tipificado por el COIP que consiste en la movilidad forzosa de una persona que son obligadas o bajo presión a realizar determinado tipo de actividades. La ciudad de Manta por ser un puerto, donde hay mucho tipo de negocios, mucha circulación de capital, es un medio idóneo para que ocurra este delito. (...) hemos llegado a determinar que en la inducción en la prostitución hay situaciones que podrían ser una forma en que se da la trata de personas, también aquí se dan en trabajo muy rústicos que las personas no reciben beneficios básicos contemplados en la ley. En esos dos ámbitos hemos logrado determinar trata de personas (Fiscal, FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).*

En estas aproximaciones a la definición de trata de personas que hacen los fiscales no se observa el reconocimiento a la privación de la libertad, la vulneración de la integridad (física o sexual) de las personas. Cabe recordar que, en el Ecuador, la Constitución da una connotación a la trata de personas no solo como un delito sino como una acción que vulnera los derechos de libertad de las personas. Por su parte, la conceptualización de la trata de personas que presenta el COIP tiene una visión mucho más amplia que aquella que se hacía en el Código Penal anteriormente vigente, pues incluye a la trata dentro del capítulo referente a las graves violaciones a los derechos humanos y de los delitos contra el Derecho Internacional Humanitario.

En tanto que los fiscales FEDOTI de Portoviejo y Manta muestran una comprensión de las distintas modalidades de la trata, los fiscales de los otros cantones tienen un menor conocimiento del delito. A este respecto, la fiscal entrevistada del cantón El Carmen no hizo una distinción entre trata y explotación sexual, así como tampoco hizo referencia a otras formas de explotación del flagelo. La tendencia a relacionar a la trata con la explotación sexual es habitual en los cantones más pequeños del país, y responde a que esa modalidad de trata es la más visible a nivel nacional, lo cual se

confirma con las estadísticas de la FGE que indican que, al 2015, el 81% de personas protegidas por el SPAVT lo son por fines de explotación sexual, mientras que el 19% restante lo son por fines de explotación laboral[30].

Otro aspecto que se indagó en las entrevistas fue la comprensión del delito desde una perspectiva de género. Al respecto, se evidencia la ausencia de un enfoque de género en la visión de los operadores de justicia que, como resultado, posa la mirada sobre la víctima en lugar de en el agresor. Esto se debe a que la comprensión de la problemática de la trata por parte de esos funcionarios está atravesada por estereotipos sexistas y patrones culturales que desconocen a la violencia de género como una de las causas estructurales del fenómeno de la trata.

> *Tuve otro caso en la Fiscalía que la pareja le agredió a una mujer, es el caso que te digo que le obligaba a trabajar en un "night club" y que los fines de semana le llevaba a Santo Domingo, que le llevaba por aquí por allá, pero cuando le dije al Fiscal y al Juez no me pararon ni bola. El Fiscal de flagrancia. Yo me fui hasta a hacer el parte policial y cuando regresé ella (la víctima) me dijo que habló con el Juez y que le había dicho que solo hable de la violencia. Eso es común en Manta entre los jueces y los fiscales en relación a los delitos contra las mujeres, no son sensibilizados, he vivido eso siempre. La idea es que es culpa de ella, todo es culpa de mujer, porque ella quiere, porque ella deja, porque ella vive con él, porque le ha dejado pasar, porque le ha visto, porque ella ha conversado, porque ella se enamoró, absolutamente de todo tiene la culpa la mujer. Es el machismo, aquí el manaba es machista por eso es tan alto el nivel de femicidios que están saliendo a la luz. Hay 30 casos en lo que va del año a nivel nacional, con el que pasó ayer: no estaban juntos por 7 años, ella le puso una demanda de alimentos y él le disparó con una ametralladora. En Manabí fueron 3 femicidios (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).*

El enfoque de género es fundamental pues permite develar el rol que la violencia de género juega en todo el ciclo de la trata, es decir, en la captación, la transportación, el traslado, la recepción, la acogida y la explotación. Cabe recalcar que, si bien esto sucede en mayor medida en la trata con fines de explotación sexual, también se da en otras manifestaciones de la trata.

Incluso, "a partir de la denuncia de casos de violencia se pueden identificar casos de trata de personas (sin embargo) no se investigan con la celeridad que se debería por las dificultades institucionales y de personal que tenemos. Aquí en Manabí falta mucho" (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017). De lo anterior se desprende

30 Informe sobre Trata de Personas (ITP), 2015. Fiscalía General del Estado, memorando No. FGE-DAI-002-2015.

la necesidad urgente de que los operadores de justicia sean sensibilizados y capacitados en función de una comprensión amplia sobre la problemática, que no solamente tome en cuenta el enfoque de género sino también una perspectiva intercultural e intergeneracional.

En este sentido, desde que entró en vigencia el COIP, se detectaron varias dificultades en el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia de género, debido a la impunidad que se generó a raíz de la tipificación de la violencia psicológica como delito. Uno de los nudos críticos se da en las trabas que enfrentan las víctimas de violencia para obtener una boleta de auxilio, a causa de la cantidad de trámites que deben realizar, en especial para obtener una evaluación psicológica.

> *Cuando estaban las Unidades Judiciales de Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer funcionaba mejor porque teníamos juezas sensibilizadas, gente preparada, no sensibilizadas porque se iban a favor de las mujeres, sino en la violencia en general, ahí les daban la primera atención a las mujeres con psicólogos, con la trabajadora social y la primera atención, que es importantísimo. Cambió porque en el COIP la violencia psicológica se tipificó como delito y son investigados por la Fiscalía y las Unidades que te digo reciben contravenciones. Pero estas [antiguas] Unidades tenían conocimiento de violencia psicológica, física, les daban medidas de protección y la víctima tenía esa primera atención inmediatamente y si era delito obviamente se inhibían, derivaban a Fiscalía. Ahora llegan a la Fiscalía y no se atienden los casos como antes porque no hay psicólogos, no hay seguimiento a las víctimas, la mayoría de casos se archivan. Con la ley 103, anterior, era mejor, era más específico, no estaba mezclado con todos los delitos la violencia psicológica (Directora Departamento Violencia Intrafamiliar, Policía Nacional, Manta, 24 de febrero de 2017).*

Por este motivo, se requieren reformas en el COIP para crear una justicia más cercana y rápida para las mujeres que, a la vez que coadyuven en la persecución y sanción de delitos como la trata de personas, contribuyan en la protección y en la restitución de los derechos de las víctimas.

Finalmente, otro elemento que se tomó en cuenta es la comprensión que los operadores de justicia poseen sobre las víctimas de trata y su rol en los procesos de investigación. Esto, debido a que una de las razones fundamentales para que los casos de trata no progresen es que, en la práctica, la versión de la víctima es fundamental como elemento probatorio para configurar el delito de la trata. Es importante reconocer que los operadores de justicia en Manabí poseen una comprensión acerca de la dificultad que enfrentan las víctimas de trata para reconocerse como tal y como sobrevivientes de un delito, debido a la situación de sometimiento a la que han estado expuestas.

> *Cuando la víctima no se reconoce como tal, yo creo que no es pertinente tomar su versión o judicializar su intervención porque puede decir que no ha pasado nada, que no es víctima de*

ningún delito y que lo que hace es por propia voluntad o por lucro personal y eso atenta contra la investigación que se está desarrollando. Por lo tanto, para que dé un testimonio veraz es importante que sea intervenida o asistida psicológicamente, explicándole lo que le está ocurriendo. Una de las características de la trata es que se lo piensa como normal, como un modus vivendi, que no es ningún delito, terminan incluso vinculadas sentimentalmente las víctimas a sus victimarios, entonces es difícil llegar a sentencias condenatorias por eso. Siempre esperamos un poco a que se haga una evaluación psicológica, si la víctima no está dispuesta a colaborar con la investigación se le hace varias sesiones y una vez que esté asumido su rol de víctima y que esté dispuesta a explicar lo que ocurrió podríamos judicializar su intervención, a través de un testimonio anticipado (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).

Sin embargo, no se observa una comprensión clara y explícita de la necesidad de otorgarles a las víctimas un período de reflexión mientras reciben atención integral que les permita interiorizar lo que les ha sucedido e iniciar su proceso de restitución de derechos[31]. En ese sentido es necesario observar a las víctimas como sujetos de derechos más que como objetos de protección y dejarles decidir los puntos pros y contras de su intervención. Esto amerita que tanto policías y jueces puedan obtener otros elementos de convicción en las etapas de investigación, a parte del testimonio de la víctima, que les permitan continuar con los procesos penales más allá de su colaboración.

En la práctica, es uno de los delitos que es más difícil probar por el hecho de que son de aquella clase de delitos que son cometidos en la clandestinidad, no son hechos públicos, siempre se requiere de la víctima como aporte importante probatorio para poder demostrar la existencia del delito sobre todo para la comprobación del elemento típico de la explotación, no basta simplemente con probar el traslado, o la acogida o la recepción de la persona, que eso lo podríamos probar con una vigilancia o seguimiento, pero el hecho de que haga trabajos forzados o que sea explotada sexualmente, entonces necesitamos una víctima dispuesta a declarar formalmente (...) Los delitos más difíciles de probar son aquellos en donde el testimonio es más relevante por eso es que necesitamos que venga una víctima que de su testimonio porque incluso aunque tengamos un tercero que lo diga, que venga la madre y diga que explota a su hija, que se lleva, que le quita la plata, pero si viene la víctima y dice a los jueces que no es así, que ama a esta persona, que ella lo hace voluntariamente, el delito se desvanece la presunción del delito de trata. Por eso es importante en esta clase de delitos el testimonio de la víctima para el cumplimiento del elemento fáctico de la explotación, nadie mejor que la víctima puede saber que fue explotada, cómo fue explotada, quiénes la explotaron, quiénes la trasladan, quiénes la acogen, quiénes la acogen (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).

31 El Estado ecuatoriano garantiza a las víctimas de trata 30 días de reflexión para que reciban protección del SPAVT, de acuerdo a su reglamento, a cargo de la Fiscalía, mientras deciden si desean participar en el proceso penal contra sus tratantes.

El proceso de acogida para que las víctimas tengan un periodo de reflexión no es lo que prima en el sistema de justicia, ya que son pocas las víctimas que entran al SPAVT y que son derivadas a las casas de acogida. Como resultado, sobre todo cuando de por medio hay una manipulación sentimental, el testimonio de la víctima difícilmente va a apuntar en contra de su agresor. Por tanto, el fiscal no podrá utilizar ese testimonio para su acusación, sino que necesitará obtener otras pruebas, como las pericias psicológicas u otros elementos complementarios.

> *Por la naturaleza que es casi como la de los delitos sexuales tiene mayor relevancia la declaración que pueda dar la víctima, esto también se lo puede probar con otros elementos complementarios, por ejemplo, en la explotación sexual como que entraba a prostíbulos, con la credencial de salud, entonces si la víctima dice que un tipo la explotaba sexualmente, entonces podríamos afianzar el testimonio con otros elementos (...) Hay pericias psicológicas que pueden contextualizar a la víctima y su situación pero quedan sujetas a valoración de los jueces, el rol de la Fiscalía es realizar la investigación, llevar un caso sólido pero quienes deciden son los jueces (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

Sin embargo, esas pruebas quedan sujetas a la valoración de los jueces y, dado el peso que tiene el testimonio de la víctima, lo más común es que el fiscal desestime el caso.

> *Cuando una víctima no ha tenido un rol de víctima, cuando hay un vínculo afectivo, cuando hay temor, lo que ocurre es que la misma víctima va a declarar a favor del procesado, entonces definitivamente, ninguna de estas pruebas va a estar por encima del testimonio de la víctima (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

> *En otro caso, fue de una chica mayor de edad donde sus padres pusieron una denuncia, en ese caso sí contamos con la comparecencia de la víctima, justamente sus padres decían que su hija era explotada sexualmente por su novio y que inclusive la trasladaba al Perú con esos fines. Sin embargo, pudimos localizar a la presunta víctima y obtener una versión de la misma, en la que aseveró que tenían una relación sentimental normal de pareja y que nada de eso ocurría, compareció en compañía de su pareja, por lo que se desvanecieron los hechos mencionados por sus padres. Entran en un proceso de negación, además del vínculo afectivo que hay en esos casos. Desafortunadamente ante una declaración de esa naturaleza de la presunta víctima y a la falta de predisposición para comparecer a una entrevista psicológica donde se pueda determinar si existe o no algún tipo de presión, se nos torna cuesta arriba una investigación (Fiscal FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).*

Al no contar con suficientes elementos probatorios para configurar el delito de la trata, algunos operadores de justicia deciden tipificar las conductas delictivas bajo otros tipos penales. Más aún la tipificación del COIP contribuye a que suceda esto, ya que hay varios artículos que dan paso a

la confusión entre trata de personas y otras formas de explotación, las cuales son más fáciles de probar. Como se muestra en el testimonio a continuación, aunque no se pueda configurar el delito de trata de personas, el criterio que prima para el operador de justicia es asegurar que el acusado sea sentenciado con la mayor pena posible, siempre que tenga los elementos de convicción suficientes para presentar ante el juez.

> *Este tipo captaba a las chicas a través del enamoramiento, por dos o tres meses, les engañaba, les decía que quería casarse, se iban de viaje de paseo y la explotación la realizaba en Puerto Cayo y Puerto López (...) Armamos el operativo policial y fuimos al sector de la Revancha porque estaba por ahí mismo y lo arrestamos, pero no lo pudimos hacer por trata sino por violación, por el Art. 158 del COIP que se relaciona con la violencia contra la mujer y la familia y violencia sexual (...) Los casos anteriores han sido por trata solo el último caso lo cambiamos el tipo penal porque en las pericias médicas se determinó la violencia que sufrió la chica por parte de ese sujeto y se tipificó como violación. Este hombre fue sentenciado 19 años (DINAPEN Manta, 22 de febrero de 2017).*

Este tipo de visiones tiene dos consecuencias. La primera es que los tratantes están siendo juzgados por otros delitos y no por trata. Si el derecho penal tiene como objetivo reprimir los comportamientos graves y lesivos hacia la víctima y la sociedad en función de la gravedad del hecho y de la culpabilidad del agente, castigar un delito de trata por violación, como en el caso anterior, implica restar alarma social sobre la pena cometida, que debe estar en función de los derechos violentados de las víctimas y no de la mediatización del caso. Esto no implica que la violación no sea grave, pues constituye una conculcación de los derechos de la víctima. La segunda consecuencia es que, al invisibilizarse el delito de trata, las estadísticas no reflejan la realidad, lo cual repercute directamente en el diseño de la política pública. En otras palabras, debido a que la trata no se refleja en las estadísticas como una problemática social, no se invierten suficientes recursos para prevenirla y combatirla, ni para proteger a las víctimas de este delito, con lo cual el Estado está faltando a su obligación de reparar sus derechos.

4.1.3 Capacidad de respuesta a nivel local vs recursos humanos y logísticos

Según cifras de la FGE del año 2015, el 76% de las denuncias sobre trata de personas a nivel nacional las realiza la DINAPEN a través de los operativos permanentes que lleva a cabo esta entidad. El resto de denuncias las realizan diversas instituciones públicas (9%), las víctimas o sus familiares (7%) o se conocen a través de los operativos que efectúa la FGE (7%)[32].

32 Informe sobre trata de personas 2015, FGE, memorando No. FGE-DAI-002-2015.

Estas cifras indican el peso que tienen los operativos de la DINAPEN con respecto al combate de este delito y, a su vez, son un indicativo de que la población conoce poco sobre la problemática, o que ésta se encuentra naturalizada. En Manabí, la DINAPEN realiza operativos periódicos con fines preventivos y de control en los centros de tolerancia, mediante los cuales es posible identificar a potenciales víctimas de trata.

> *Ahora se hacen operativos constantes en prostíbulos, se va con autoridades. Actualmente en esos locales tienen cámaras, todo se registra y reporta, entonces cuando van los policías no identificamos a adolescentes trabajando en estos centros, en años anteriores sí. En este último año y medio no se han identificado ni una sola menor de edad en estos locales, ni en discotecas, nosotros tenemos una orden de la Dirección de hacer operativos constantes. A la semana hacemos por lo menos unos cinco operativos, direccionados a lo que es prevención, a través del control de estos locales. Si se ubica a un adolescente no por explotación sexual sino por consumo, se clausura el local y el administrador es puesto a órdenes de la autoridad y se lo puede acusar por corrupción de menores, solo por el consumo de servicios o de una cerveza (Jefe Provincial, DINAPEN Manabí, 2 de marzo de 2017).*

En Portoviejo, la DINAPEN también indicó que realizan operativos periódicos. Incluso, a partir de una llamada de alerta, realizada el 4 marzo de 2015, se montó un operativo en un centro de tolerancia de Puerto López, donde fue rescatada una adolescente que era explotada sexualmente y se detuvo por el delito de trata de personas a dos ciudadanos[33].

Por otro lado, la Fiscalía de Manabí ha realizado algunos operativos sobre trata de personas en coordinación con la Policía Nacional. En Portoviejo, por ejemplo, se realizó un operativo el 23 de marzo de 2016 correspondiente a un caso de trata con fines de explotación sexual, investigado desde noviembre del 2015. Dentro de este operativo, en el que participaron 5 fiscales, se ejecutaron 6 allanamientos en viviendas ubicadas en Portoviejo y Manta y se detuvo a 7 personas, entre ellas dos mujeres, quienes fueron trasladadas a la Policía Judicial para la recepción de sus versiones[34].

33 "Caso de trata de personas se resuelve, en Manabí". Ministerio del Interior, S/F. Disponible en http://www.ministeriointerior.gob.ec/caso-de-trata-de-personas-se-resuelve-en-manabi/ , 12 de mayo de 2017.

34 "Fiscalía dirigió operativo contra la trata de personas en Manabí". Fiscalía General del Estado, 23 de marzo de 2016. Disponible en http://fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/boletines/128-2016/marzo-2016/5266-fiscal%C3%ADa-dirigi%C3%B3-operativo-contra-la-trata-de-personas-en-manab%C3%AD , 12 de mayo de 2017.

También en la provincia se han llevado a cabos operativos liderados por la Fiscalía y grupos especiales de la Policía en coordinación con servidores de la Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Interior. Como se mencionó, en marzo 2016 se realizó el operativo "El Pacífico" en Manta, que permitió la captura de seis personas involucradas en el delito de trata con fines de explotación sexual, quienes explotaban a sus víctimas en domicilios y hoteles mediante la modalidad prepago[35].

Otros organismos como las Intendencias de Policía realizan periódicamente operativos de control, y si a partir de ellos se identifica alguna actividad delictiva, éstos deben notificar a la Fiscalía. Sin embargo, no mencionan haber encontrado delitos de trata en dichos operativos.

> *Se realizan operativos a través a Intendencia, desde organismos, no solo desde la perspectiva del delito sino de control de documentos, permisos de funcionamiento, venta de alcohol a menores de edad (...), si observan alguna conducta posiblemente delictiva tienen la obligación de poner en conocimiento de Fiscalía (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

Por su parte, la Policía Anti-narcóticos también realiza operativos permanentes para controlar y combatir el micro tráfico en lugares identificados como focos del delito, o a partir de las denuncias recibidas por la ciudadanía.

> *El operativo se lo hace de la siguiente manera: llaman al 1800-drogas, indican que en una casa están vendiendo drogas porque se observan movimientos extraños, llegan personas y hacen cruces de manos, van, allanan y resulta que identifican a un adolescente que es meramente un distribuidor. En colegios tenemos muchas denuncias, denuncian los mismos profesores, los estudiantes comentan a sus padres que se vende droga en dentro de los colegios (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

Como se mencionó anteriormente, la DINAPEN se vincula a estos casos solo si se determina que existen NNA involucrados; y, hasta el momento, esta entidad en Manabí, no ha identificado casos de trata relacionados a esta actividad ilícita. Con todo, cabe indicar que la capacidad de respuesta de la policía depende de los recursos humanos y logísticos con los que cuenta. En esa medida, los policías entrevistados mencionan que en los últimos años ha habido una importante reducción de recursos que ha mermado su capacidad de respuesta.

35 "Presunta red dedicada a la trata de personas fue desarticulada en el operativo Pacífico". Ministerio del Interior, 24 de marzo de 2016. Disponible en http://www.ministeriointerior.gob.ec/presunta-red-dedicada-a-la-trata-de-personas-fue-desarticulada-en-el-operativo-pacifico/, 12 de mayo de 2017.

A este respecto, la DINAPEN en El Carmen, que apenas se formó en el año 2013, ha sufrido una reducción importante de su personal y posee limitados recursos. Esta entidad contaba anteriormente con un equipo de cuatro policías, pero en la actualidad, cuenta con solo dos que no poseen medios de transporte como un vehículo o moto para movilizarse. Afortunadamente, por encontrarse ubicados en el Comando de la Policía del cantón consiguen que se les preste un vehículo cuando lo requieren. De acuerdo con el encargado de la DINAPEN en El Carmen, la reducción de personal ha afectado directamente en la capacidad de respuesta de la entidad, pues ya no es posible hacer operativos ni coordinar acciones como lo hacían anteriormente. Esto se refleja en las cifras: mientras que entre 2013 y 2014, mediante operativos, se identificó a 5 víctimas de trata que fueron recuperadas y se detuvo a 7 implicados, a partir de 2015 ya no ha habido ningún rescate.

De igual manera, Pedernales cuenta recientemente con una unidad de la DINAPEN. Antes del terremoto de abril del 2016 no había en ese cantón ninguna delegación presente, por lo que los casos que se atendían desde el cantón El Carmen. Pese a esto, la DINAPEN de Pedernales-Jama cuenta actualmente con solo dos servidores que no poseen oficina o presupuesto para realizar eficazmente su trabajo.

> *Nosotros nos arrimamos a la Junta Cantonal de Protección de Derechos, o en este caso a la Fiscalía, como quien nos damos una vuelta para saber si hay algún tipo de documento algo pendiente para la DINAPEN, nos damos una vuelta por la fiscalía o en este caso hasta para realizar un parte policial o un informe lo hacemos en la junta cantonal (...) (Agente de Investigación, DINAPEN, Pedernales, 15 de noviembre de 2016).*

El Comisario de Policía de Pedernales indicó que se realizan operativos con el objeto de controlar la legalidad de los centros de tolerancia en ese cantón. Sin embargo, no cuentan con el apoyo de otras instituciones necesarias para investigar posibles delitos de trata, no han coordinado con DINAPEN y tampoco cuenta con suficiente capacitación para saber qué hacer en caso de encontrar presuntas adolescentes en estos lugares.

> *Hay el caso de que se ha expuesto de que hay documentos adulterados, eso también habría que corroborarlo con registro civil para ver si esa cedula está en lo correcto o ha sido adulterada. (...). Para un trabajo tenemos tantas instituciones, que hay veces que unas están dispuestas, otras no. En los posteriores días estaré haciendo llegar al Jefe de Registro Civil para que me acompañen en los operativos en la noche, que es lo que siempre pido, y me indican que en el día lo que quieran, pero en la noche quieren descansar (Comisario, Policía Nacional de Pedernales, 16 de noviembre de 2016).*

Con respecto a la respuesta de la Fiscalía frente a la trata, cabe indicar que a partir de 2013 el Gobierno ecuatoriano ha impulsado un proceso de fortalecimiento de sus capacidades a nivel nacional, que se refleja tanto en la modernización de las instalaciones y la infraestructura, como en las estrategias tendientes a aumentar progresivamente la profesionalización, los méritos y las capacidades del personal en funciones. No obstante, esta instancia también ha sufrido recortes presupuestarios últimamente.

> *A nivel presupuestario sí hemos tenido recortes. Los compañeros se acostumbraron a tiempos de bonanza, tenían carros disponibles, suministros disponibles, servicio de seguridad, de limpieza, con este racionamiento de presupuesto nos hemos visto obligados a suspender algunos servicios importantes como las pericias, que para este año se asignaron 15.000 que es mucho más bajo en relación al año pasado. Se pagan las pericias cuando no hay peritos aquí que puedan hacerlas, son pericias que valen 2000 o 3000 dólares, por lo que nos merman los recursos de manera importante (...) De los 11 vehículos que tenemos, solo 5 están trabajando, no hay presupuesto para viáticos (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

Incluso en algunos cantones de la provincia todavía se advierten ciertas falencias que repercuten directamente en el tratamiento que se brinda a las víctimas, con lo cual el Estado estaría vulnerando su derecho a la no revictimización[36]. Por ejemplo, en El Carmen, la Fiscalía no cuenta con una cámara de Gesell, por lo que generalmente trasladan a las víctimas a Santo Domingo de los Tsáchilas. De acuerdo con la Fiscal entrevistada, existe una coordinación y una colaboración importante entre las Fiscalías de las dos ciudades; no obstante, al haber solo dos fiscales que trabajan por turnos en El Carmen, en ocasiones deben cambiar la fecha asignada para recibir el testimonio anticipado hasta que coincida con el turno de la fiscal encargada del caso. Normalmente, la Policía de El Carmen les facilita un patrullero para trasladar a las víctimas a Santo Domingo, sin embargo, estos cambios en las fechas para recibir el testimonio anticipado pueden incidir en que las víctimas abandonen las causas.

Por su parte, en Pedernales existe una unidad de la fiscalía multicompetente que cuenta con un equipo técnico conformado por un fiscal, un secretario y dos asistentes. Esta entidad tampoco cuenta con una cámara de Gesell por lo que al igual que El Carmen trasladan las víctimas a la ciudad de Santo Domingo. De conformidad con el fiscal a cargo, antes del terremoto ya tenían graves

36 El artículo 78 de la Constitución estable que se garantizará la no revictimización de las víctimas de infracciones penales, para lo cual gozarán de protección especial, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. El mismo artículo, en su segunda parte, establece que se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

problemas para dar respuesta a los casos que se presentaban, pero actualmente, además de la falta de recursos humanos también tienen graves inconvenientes con el espacio que no es funcional para los servidores, menos aún para las víctimas, lo que ha dificultado aún más la investigación y el despacho de los casos.

> *A la Fiscalía de Pedernales le haría falta, pues, más personal, es decir unos dos compañeros fiscales más con su equipo técnico, un equipo de trabajo completo, es decir secretario, asistente y fiscal [...] en el cantón Pedernales no existe, como ya le indique, no existe cámara de Gesell, no existe un médico legista, no existe un psicólogo, ni mucho menos un trabajador social que se encuentre en este cantón, muchas de las víctimas son derivadas a la ciudad de Chone que también está bastante distante de acá, otras a la ciudad de Santo Domingo que se encuentra a dos horas, entonces, por eso, obviamente revictimiza a las víctimas que acuden hasta la fiscalía, y eso es una realidad que no solo vive Pedernales sino varios cantones. (Fiscal, Fiscalía de Pedernales, Pedernales, 18 de enero de 2017).*

Como se ha demostrado, existen varios factores que inciden en la escasa investigación y sanción de casos de trata en la provincia. Unos relacionados con la comprensión de los operadores de justicia acerca del delito y el rol de las víctimas, los cuales, a su vez, inciden directamente en la incapacidad del Estado para no revictimizarlas. Otros relacionados con el modelo institucional de la Fiscalía y la capacidad de respuesta en términos de recursos humanos y financieros, frente a las necesidades en los territorios. Esos factores se convierten en nudos críticos que limitan la investigación de los casos a nivel nacional.

4.2 Acciones de prevención

4.2.1 Acciones de prevención del gobierno central

Entre las principales entidades del gobierno central que despliegan acciones dirigidas a la prevención de distintas problemáticas sociales en la provincia de Manabí, se encuentran la DINAPEN, el Ministerio de Educación y la Defensoría del Pueblo. Aunque estas acciones en su mayoría no están directamente relacionadas con la prevención de la trata de personas, de manera indirecta contribuyen con este objetivo.

La DINAPEN Provincial ejecuta proyectos anuales de prevención sobre diferentes problemáticas, de acuerdo a las denuncias que tienen más incidencia en un año. Así, en 2015 se ejecutó un proyecto

específicamente sobre delitos sexuales, que tuvo como resultado el aumento de las denuncias gracias a que la población comenzó a identificar el problema. En 2016 iniciaron una campaña que se llamó "Abracemos a nuestros hijos", en el marco del cual se dieron charlas a padres de familia, NNA y profesores sobre los peligros a los que se exponen, especialmente los adolescentes, cuando dejan sus casas. Entre los riesgos que se abordaron en las charlas se incluía la trata de personas. Este proyecto surgió por la elevada cantidad de denuncias recibidas por desaparición de NNA. Los proyectos de este tipo tienen vigencia de un año. El proyecto "Abracemos a nuestros hijos" se llevó a cabo con apoyo de la Dirección Nacional de la DINAPEN, la Policía Nacional, y de manera particular con la Policía Comunitaria y líderes barriales. También se contó con el apoyo del Ministerio de Educación. El objetivo de las charlas fue:

> *Hacer ver la corresponsabilidad en las agresiones que se producen hacia la NNA, al adolescente, a los padres, las autoridades de los colegios, a los policías comunitarios, para que sean nuestros ojos, los visores sobre lo que están haciendo los jóvenes. Porque un adolescente en cualquier delito que cometa cuál es la finalidad, en qué termina, pues siendo víctima de un delito sexual. Porque un delincuente que le capte a un adolescente y le lleva a robar, luego le hace consumir drogas y después qué pasa, los explotan sexualmente (Jefe Provincial DINAPEN Manabí, 2 de marzo de 2017)*

Para el 2017 la DINAPEN provincial ha presentado un proyecto para abordar el tema de los adolescentes en peligro de consumo de substancias estupefacientes, ya que de conformidad con las estadísticas de esta entidad en el año 2016. Con respecto a la temática de la trata de personas, un funcionario de los DECE entrevistado indicó: "no hemos recibido capacitación de trata de personas. En los colegios no hemos hablado específicamente de trata de personas, pero les hemos hablado de temas de seguridad, de auto-seguridad, de cuidado, de protección" (Técnico de la Coordinación Distrital de los DECE, Distrito Manta, 1 de marzo de 2017). Así mismo, menciona que, en años recientes, no han tenido conocimiento de desapariciones o posibles casos de trata:

> *Le comento que aquí en el Distrito, gracias a Dios no se ha dado que las chicas sean captadas para la prostitución, salvo un caso de una chica de un colegio grande que se presumía que la seguían, ahí intervinieron los padres, tomaron medidas de seguridad, buscaron las medidas de protección. Nunca se comprobó esto y no llegó a mayores. En este año lectivo no se ha detectado tampoco desapariciones de chicas, en años anteriores se conocía, pero ha sido mínimo, de 10, una tal vez (Técnico de la Coordinación Distrital de DECE, Distrito Manta, 1 de marzo de 2017).*

Otra entidad del nivel central que realiza actividades preventivas en la provincia de Manabí es la Defensoría del Pueblo. Como instancia que promueve y protege el ejercicio efectivo y pleno de los derechos humanos y de la naturaleza, su principal actividad es la vigilancia del debido proceso. En vista de que esta entidad en Manabí no ha conocido delitos de trata, no ha realizado procesos de vigilancia a casos por este tipo de infracciones:

> *Nosotros hacemos vigilancia al debido proceso y no recuerdo haber realizado vigilancia a violencia de género, por cuestiones de sexo o trata de personas. Eso no lo hemos encontrado acá. No quiere decir que no haya, sino que en esos casos no recurren a la Defensoría del Pueblo por ese tipo de situaciones (Coordinador Zonal 4, Defensoría del Pueblo, 2 de marzo de 2017).*

No obstante, entre sus actividades de promoción de derechos, trabaja en programas de educación y difusión, para crear una cultura en derechos humanos que contribuye a prevenir problemáticas sociales como la trata de personas. Estas actividades se realizan durante todo el año, en áreas rurales y urbanas de la provincia, a través de talleres y charlas dirigidas a colectivos ciudadanos de diversa naturaleza, entre los cuales reciben especial atención los grupos de atención prioritaria.

Como se observó la mayor parte de las acciones de prevención expuestas no están encaminadas directamente a la prevención de la trata de personas. Sin embargo, existen una serie de iniciativas que pueden ser utilizadas para sensibilizar y capacitar sobre la problemática.

5.2.2 Acciones de prevención a nivel local

En 2014, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de los cuatro cantones estudiados, Portoviejo, Manta, El Carmen y Pedernales, aprobaron sus respectivas ordenanzas para la conformación, organización y funcionamiento del sistema de protección integral de derechos[37], mediante la creación de los CCPD. La misión de estos Consejos consiste en articular los diferentes actores del sistema de protección local de derechos con el fin de estructurar de manera conjunta las diferentes estrategias para la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas locales. Los CCPD tienen un enfoque de igualdad, basado en todo el ciclo de vida, y surgen como instancias de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria, es decir, adultos mayores, NNA, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, gente privada de su libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad.

37 A partir de la Constitución de 2008, la creación del COOTAD y la derogación de los artículos del Código de la Niñez y Adolescencia que creaba los sistemas de protección integral a niñez y adolescencia, se identifica dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales la implementación de los sistemas locales de protección de derechos. El objetivo de esta transformación es contar con una normativa a nivel territorial que sustituya el enfoque anterior dirigido a niñez y adolescencia por un nuevo enfoque que garantice los derechos de todos los habitantes en el nivel cantonal.

La transición del enfoque anterior, dirigido a niñez y adolescencia, al nuevo enfoque intergeneracional se ha realizado mediante el apoyo del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)[38], instancia que colabora con los CCPD para impulsar el proceso organizativo de los diferentes grupos, a través de la conformación de Consejos Consultivos. Sin embargo, este proceso de transición ha tomado varios años, tanto en la elaboración de ordenanzas como en los procesos de elección e incorporación de un enfoque de derechos que no solo incluya a la NNA, sino a todos los grupos prioritarios. Sin embargo, pese a que se reconoce que el rol de los CCPD es mucho más amplio actualmente, el proceso de transición ha representado un debilitamiento en el trabajo en territorio y en las articulaciones con organizaciones de la sociedad civil.

> *Nos ha tomado 4 años. Por eso el trabajo social en territorio se debilitó bastante. El trabajo de las ONG también se debilitó enormemente, antes de esa reforma trabajábamos coordinados... por ese proceso de reforma nos "divorciamos" de las ONG, ya en 2014 volvimos a trabajar de manera conjunta con las ONG e interinstitucionalmente con entidades del Estado (Responsable Manabí y Santo Domingo, CNII, 2 de marzo de 2017).*

Cabe destacar que en el cantón Pedernales, además del proceso de transición en el que se encuentra el CCPD, también se suma la pérdida de documentación de la entidad a raíz del terremoto de abril de 2016. En ese sentido, el CCPD de Pedernales, que fue conformado en el año 2008, se ve actualmente en la imposibilidad de realizar un seguimiento de los procesos que atendían, así como contar con datos estadísticos. Además, la entidad cuenta con un presupuesto muy bajo y necesita capacitación sobre el tema de trata de personas.

Por su parte el proceso de transición del enfoque de niñez y adolescencia hacia una visión intergeneracional también ha representado un reto para las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD)[39], que son el órgano operativo de los CCPD. De acuerdo con el representante del SPAVT, en ocasiones se han presentado dificultades con las JCPD pues obstaculizan la ejecución de las medidas de protección o dictan medidas que exceden sus competencias y atribuciones:

38 El CNII fue creado en septiembre de 2014 y es la entidad responsable de asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores. Está conformado por un organismo colegiado compuesto por 10 miembros: 5 representan a las distintas funciones del Estado y 5 a los sujetos de derechos (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores). Además, cuenta con una Secretaría Técnica encargada de operar las funciones del Consejo y ejecutar sus resoluciones.

39 La función principal de estas entidades es la resolución de situaciones de amenaza o vulneración de derechos vía administrativa. Así mismo, debe conocer, de oficio o a petición de parte, los casos de amenaza o violación de los derechos; disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado e interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en el caso de incumplimiento de sus decisiones; y denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de los grupos prioritarios.

> *Lo que pasa es que los procesos que llegan a las Juntas no son judicializados inmediatamente, por ejemplo, se dictan las medidas y no son pasadas al juez, por ejemplo, los acogimientos institucionales. Las Juntas lo piden como una situación emergente, pero demora un poco judicializar el trámite para que se legalice. En ese sentido, en algunas ocasiones hemos tratado de hacerlo directamente con los jueces para no tener ese inconveniente. Creo que también hay Juntas que se exceden en lo que son sus competencias y funciones porque dictan medidas que están fuera de la normativa (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

Ante esta situación, se está elaborando un manual de procedimientos para las JCPD junto con el Consejo de la Judicatura (CJ) de la provincia, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

En la actualidad, en la provincia de Manabí, como sucede a nivel nacional, los CCPD han establecido su agenda de trabajo en función de las prioridades de cada territorio, los recursos disponibles y las problemáticas inherentes a cada grupo prioritario. En lo concerniente a niñez y adolescencia, los esfuerzos de los Consejos están dirigidos a la prevención y erradicación del trabajo infantil, y están articulados a la política de Estado para la erradicación de ésta problemática. En tal sentido, el GAD de Manta cuenta con una política pública para combatir el trabajo infantil desde el año 2005, con la cual se ha logrado erradicarlo casi por completo. Actualmente, esta política se ejecuta a través de la Ordenanza Sustitutiva que Regula la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, Protección y Retiro de las Personas en Mendicidad de la Vía Pública del Cantón Manta, la misma que fue aprobada en enero de 2017. El CCPD se encarga de monitorear los distintos puntos de la ciudad y, en caso de detectar a NNA en situación de trabajo o de mendicidad, activan el protocolo establecido para retirarlos de las calles.

> *Nosotros monitoreamos toda la ciudad, si ubicamos a un niño trabajando, comunicamos a la Junta Cantonal y a los padres, se les advierte las sanciones que hay y hacemos seguimiento a la familia para identificar por qué se da esa situación. Le puedo decir con satisfacción que no tenemos trabajo infantil. Ahora más bien estamos trabajando por evitar que los padres lleven a los lugares del trabajo a los niños. Nosotros monitoreamos la ciudad y sacamos a las personas que hagan mendicidad en la calle, especialmente a las personas con discapacidad porque no tienen pretexto para estar en la calle, ellos tienen su bono, las ayudas del Patronato (Secretaria Técnica, CCPD Manta, 22 febrero 2017).*

Por su parte, el GAD de Portoviejo inició su combate al trabajo infantil en 2010, cuando aprobó la Ordenanza que prohíbe el ingreso de menores de edad al botadero municipal, así como la permanencia de los mismos en los vehículos que hacen el traslado de los desechos al destino final.

Mientras que el GAD de El Carmen aprobó recientemente, en febrero de 2016, la Ordenanza que declara política pública del cantón a la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil.

En Pedernales, la Secretaria Ejecutiva de los CCPD dió a conocer que la entidad trabajó en dos ordenanzas. La primera, respecto a la "Creación del sistema cantonal de protección integral de los derechos de los grupos de atención prioritaria del cantón Pedernales", fue abrobada en el año 2013; y la segunda que se refiere a la "Institucionalización de la política pública de protección integral y derecho a vivir en familia de NNA y erradicación del trabajo infantil", fue aprobada en el año 2016. Si bien estas políticas públicas que se han trabajado no hacen referencia explícita al tema trata de personas, las acciones que se plantean para combatir el trabajo infantil podrían coadyuvar a la lucha contra este delito. Actualmente, el cantón cuenta con la "Ordenanza sustitutiva de la ordenanza de creación de Sistema Cantonal del Consejo de Protección de Derechos", que fue aprobada recientemente en sesión de Concejo Municipal el 27 de julio del 2017. Esta política instaura la Red Interinstitucional de Protección de Derechos del cantón, la misma que se encuentra conformada por entidades del Estado, ONG, y cooperación internacional y es coordinada por el CCPD de Pedernales.

Otros de los procesos en este eje son los talleres que se llevaron a cabo por el Ministerio de Turismo dentro del Proyecto de Prevención de la Explotación Sexual Comercial de NNA (ESCNNA) en Viajes y Turismo junto con el CNNA en transición hacia el CNII. Estos talleres son parte del Plan de Acción Regional de las Américas para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en Viajes y Turismo que se conforma por las delegaciones técnicas y políticas de los Ministerios del área a nivel de la región en el marco de la Organización Mundial del Turismo y su Código Ético. Estos talleres se llevaban a cabo por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Turismo, así como en los Consejos Cantonales de la Niñez, y buscaban sensibilizar y prevenir esta problemática a diversos actores sociales.

> *Ese trabajo hasta la Constitución de 2008 fue un éxito, porque hasta 2010 llegamos a trabajar con plena capacidad, con ordenanzas en trabajo infantil, en trata de personas con fines de explotación sexual en Manta, Portoviejo, Bolívar y Santo Domingo, trabajamos en 4 cantones (...) capacitamos a las operadoras turísticas y a las oficinas de turismo del gobierno municipal a nivel de prevención, a todos los consejos cantonales para política pública, eso fue en 2010. Los cantones que trabajaron con más profundidad fueron Bolívar y Manta. No se llegaron a tener ordenanzas. Se armó una pequeña red pero duró el tiempo que duró el proyecto, que fue un año. Este proyecto era sobre trata de personas, se trabajó con el Ministerio de Turismo y los CNNA (Coordinador Manabí y Santo Domingo, CNII, 2 de marzo de 2017).*

Respecto a la población migrante, en octubre de 2016 el CCPD de Manta, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), impulsó la conformación del Consejo Consultivo de Movilidad Humana. Existe una importante presencia de población extranjera en esa ciudad, principalmente colombianos, cubanos y venezolanos, la cual fue convocada para integrar este Consejo. Sin embargo, no hubo una respuesta favorable por parte de estos grupos, y el Consejo Consultivo se conformó con población retornada. Como se indicó en la entrevista, el rechazo de los extranjeros a formar parte de este Consejo probablemente se deba a que un porcentaje de esa población se encuentra en situación irregular y tuvo temor de ser identificada por las autoridades.

> *Se conformó con un poco de trabas porque la gente que ha inmigrado de otros países está temerosa cuando se los convoca, porque piensan que se les va a deportar o a pedir papeles, lo hicimos con el apoyo al Ministerio de Relaciones Exteriores que tiene los datos pero nosotros también de manera informal buscamos a esas personas (...) Nosotros sentimos que hay temor por parte de gente de otros países de acercarse a convocatorias públicas. Conformamos este grupo con migrantes retornados, pudimos contactar a los que se acogieron a los programas de retorno (Colectivo de Mujeres Río Manta, 21 de febrero de 2016).*

Para finalizar, se destaca el trabajo de capacitación sobre la trata de personas a servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil realizado recientemente por la OIM, en coordinación con el CCPD[40]. Los talleres impartidos por la OIM han contribuido en el mejor conocimiento de la trata de personas en la provincia. Sin embargo, por la rotación de funcionarios y dificultad de acceso dicha capacitación no llegó a algunos cantones pequeños como El Carmen en donde mencionaron que no habían recibido capacitación al respecto. Cabe destacar que la Fundación Río Manta se ha propuesto replicar los conocimientos adquiridos a través de los talleres de capacitación que imparte la institución, pero indican que necesitan un refuerzo mayor para replicar los conocimientos.

> *Con las capacitaciones que recibimos de la OIM sobre trata esperamos poder incluirlos, pero queremos estar bien capacitadas porque hemos solo hemos asistido a dos talleres (Técnica de proyectos y Directora, Fundación Río Manta, 1 de marzo de 2017).*

40 En estos talleres participaron representantes del MSP, Ministerio de Educación, Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo, MIES, CJ, Defensoría del Pueblo, Patronato Municipal, CCPD, JCPD, FGE, DINAPEN, Departamento de Violencia Intrafamiliar Policía de Manta, CNII, Fundación Shekinah, entre otras instancias.

4.3 Acciones de atención, protección y restitución de derechos

4.3.1 Desde el nivel central

Entre las principales instancias del nivel central que brindan atención y protección a víctimas de trata en la provincia de Manabí se encuentran el SPAVT, que forma parte de la Fiscalía General del Estado, y los Servicios de Protección Especial (SEPES) del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) [41]

El COIP establece que las personas que sean llamadas a declarar y que se encuentren en situación de riesgo tendrán derecho al resguardo proporcionado por el SPAVT o mediante disposición a la Policía Nacional, a fin de que se garantice su integridad personal, su testimonio y comparecencia a la audiencia. En tal sentido, se observa que los fiscales en la provincia de Manabí han interiorizado en su discurso la obligación de brindar protección inmediata a las víctimas de trata mediante su ingreso en el SPAVT.

> *Las víctimas de trata acá ingresan inmediatamente al SPAVT porque sabemos que se tratan de redes de tratantes, de personas peligrosas que no solo están vinculadas a esta actividad sino también a sicariato, narcotráfico, secuestro, extorsión, son redes que se dedican a varios delitos, son personas que infunden temor. En ciertos casos han tenido que sacarlas de la provincia, en otros las han llevado a hoteles (Fiscal provincial de Manabí, Portoviejo, 24 de febrero de 2017).*

> *Soy un convencido que este tipo de delitos no solo no deben quedar en la impunidad, sino que debe actuarse de manera súper urgente para ingresar al SPAVT a las víctimas a una casa de acogida (...) Ese tipo de casas de acogida permite, primero, alejar a las víctimas de los agresores, y luego, con el tratamiento psicológico del caso (Fiscal FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).*

41 El SPAVT surge en el 2002 como parte de la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía cuya misión es salvaguardar la integridad física y psicológica de las víctimas, testigos y otros participantes que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de su participación en un proceso penal, en todas sus etapas, incluida la fase pre-procesal. El SPAVT brinda asistencia integral, es decir, cubre los ámbitos legal, económico, laboral, educativo, psicológico y de seguridad. De allí que requiere de un trabajo interinstitucional en el que están involucradas otras instancias gubernamentales como el MIES, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación, la Defensoría Pública, entre otras. Esta asistencia se basa en un protocolo de atención primaria de acuerdo a cada delito, cuyos parámetros permiten establecer el nivel de vulnerabilidad de la víctima, mediante un trato especial a los grupos prioritarios. El período de permanencia dentro del sistema es de un año, que puede ser ampliado por un año adicional en caso de que continúe el riesgo o la amenaza. Cuando la persona sale del sistema, se activa un plan de egreso para vincularla a las entidades públicas de acuerdo a sus necesidades (de seguridad, salud, educación, etc.). El sistema realiza un seguimiento de la víctima por un año más una vez que ha egresado del mismo.

Sin embargo, si bien el Reglamento del SPAVT considera a las víctimas de trata como de atención prioritaria (Art. 6, numeral 1.1), solo aquellas que colaboran con el proceso penal tienen acceso a la protección que brinda esta entidad, por lo que el Estado deja a las demás víctimas en la indefensión. Para aquellas que optan por colaborar en las causas, teóricamente, el ingreso al sistema es inmediato, como lo indica el representante del SPAVT a nivel provincial:

> *Nuestro procedimiento es inmediato cuando avocamos conocimiento del caso, el equipo técnico se traslada al lugar donde se encuentra la víctima o a su domicilio a realizar lo que son las entrevistas previas al ingreso al SPAVT. De estas entrevistas determinamos la amenaza y riesgo que la víctima tiene, en función de lo cual dictamos las medidas que sean urgentes para garantizar su integridad física y psicológica. Estas medidas son de carácter de seguridad policial y de atención psicológica (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

Además, dado que el equipo del SPAVT tiene base en Portoviejo, en ocasiones la distancia impide que se active de manera inmediata el protocolo para ingresar a las víctimas de otros cantones, lo que puede poner en riesgo la integridad de las víctimas y provoca su revictimización. Un ejemplo que ilustra este problema corresponde a un caso atendido por la DINAPEN en El Carmen, en el año 2013. La víctima era una adolescente de 13 años que fue rescatada de un centro de tolerancia durante la noche. En vista de que no existen casas de acogida en El Carmen, la adolescente tuvo que dormir esa noche en la estación de la DINAPEN, para lo cual la entidad solicitó la custodia de una mujer del Comando Policial. Recién al día siguiente fue transportada a la Unidad de Flagrancia de la Fiscalía.

De acuerdo con el funcionario entrevistado, actualmente el SPAVT en Manabí acoge a un número entre 4 y 5 víctimas de trata de personas quienes han sido derivadas, en su totalidad, desde otras provincias, principalmente de El Oro y en menor medida de Santo Domingo. En otras palabras, si bien las víctimas han sido recuperadas en esas provincias y, por ende, allí se ha iniciado el proceso penal, en virtud de que las víctimas son oriundas de esa provincia, le corresponde al sistema en Manabí hacerse cargo de su protección y reinserción.

> *Al momento que nos derivan el caso, nos entregan un expediente en el cual nosotros pedimos que nos envíen la noticia del delito, la versión de la víctima para evitar la revictimización. Así, el equipo técnico evita preguntarle cosas nuevamente a la víctima. Lo que se hace entonces es a través de la psicóloga darle la atención especializada. En el caso de que la víctima presente una afectación, dependiendo de la gravedad, brindamos atención directa o derivamos el caso a otra institución que*

tenga mayor cercanía con la víctima por la situación de la distancia (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

En la mayor parte de los casos de trata que actualmente atiende el SPVAT de Manabí, las víctimas han sido reinsertadas en sus familias, a no ser que el sistema haya determinado la necesidad de cambiarla de domicilio:

Desde que nosotros avocamos conocimiento del caso, hemos ubicado a la víctima en la casa de la familia, ahí determinamos si necesita de alguna medida de seguridad, si es necesario cambiarla de domicilio o si puede permanecer en ese lugar. Es decir, que si la víctima fue encontrada en un prostíbulo de Machala, las autoridades de allá, incluyendo fiscales, jueces, la DINAPEN actúan para que la víctima sea reinsertada en la familia de origen. Nosotros lo que necesitamos en primera instancia es tener contacto inmediato con la familia para determinar el riesgo y amenaza para poder tomar las medidas. Las víctimas no son devueltas a las familias cuando el agresor ha sido el conviviente, el novio o por otro tipo de situaciones. La otra provincia puede iniciar el proceso de valoración del riesgo pero cuando se da el cambio de domicilio o provincia ese riesgo puede bajar. De igual manera nosotros tenemos que hacer esa verificación (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Como se indicó, el SPAVT está concebido como un sistema que se apoya en varias instancias gubernamentales y en las instituciones de la sociedad civil. Por ello, cuando las víctimas son recuperadas y ubicadas con sus familias, la atención que se les brinda requiere de la articulación con otras instancias presentes en los territorios:

Porque nosotros tenemos una oficina en Portoviejo, pero atendemos a toda la provincia. Por ejemplo, buscamos si el Ministerio de Salud o el MIES tienen una oficina cercana al domicilio de la víctima para que le pueden dar la atención y si no tienen entonces coordinamos para dar nosotros mismo el servicio, ya sea yendo donde la víctima o trasladándola para que la víctima venga a la oficina para darle la atención psicológica (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Como se observa en el testimonio anterior, la decisión de reinsertar a las víctimas con sus familias y no en una casa de acogida, se hace en función del bienestar de las víctimas y siempre que no conlleve un riesgo a su integridad ni a la del resto de su familia. De conformidad con el Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia de Personas Víctimas de Trata, si bien el alojamiento de Víctimas de trata mayores de edad es voluntario, el mismo debe estar disponible para que las mismas puedan contar con las herramientas para una adecuada inserción familiar, social, educativa y laboral.

De esta forma se permite que estas víctimas puedan ejercer progresivamente sus derechos en el marco del cumplimiento del Estado del deber de protección y reparación integral (OIM, 2013: 11).

Sin embargo, la reinserción en las familias puede explicarse por la falta de casas de acogida especializadas en víctimas de trata. Actualmente el país solo cuenta con dos instituciones, una localizada en Machala y otra en la ciudad de Quito que atienden únicamente a víctimas de trata adolescentes por explotación sexual. No existe una casa de acogida especializada para otros tipos de explotación o que trabaje con varones. Además, en el caso de mujeres y varones adultos no existen lugares de alojamiento que precautelen sus derechos. Por esta razón, entre los puntos críticos que afectan al SPAVT en Manabí, el analista provincial de esta entidad describe como el más importante la necesidad de contar con "una casa de acogida que esté más cerca, eso en primera instancia" (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Un segundo aspecto que afecta el adecuado funcionamiento del sistema en la provincia es "la falta de personal y la falta de logística" que se ha vuelto más crítico en los últimos años debido a una reducción extrema del presupuesto:

> *En 2014 el presupuesto fue de 140 mil dólares, en el 2015 fue de 40 mil o 35 mil, en el 2016 nos asignaron 18 mil dólares y actualmente estamos para todo el año con 15 mil dólares. El local es arrendado, tenemos casi el 75% utilizado del presupuesto. Nuestras oficinas están en el edificio La Previsora, estamos habilitándolas porque de lo contrario seguimos quedándonos sin recursos. Además, nosotros hemos asumido lo que es el costo del combustible de nuestros vehículos y el mantenimiento. No tenemos viáticos desde el año pasado. Nosotros salimos con nuestros recursos... La parte interna, tenemos una dificultad por la situación del personal, trabajamos 5 personas para toda la provincia (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

Los recortes de presupuesto también han incidido en la entrega de asistencia: "Como decía la compañera, hace dos o tres años atrás el SPAVT entregaba asistencia en vestimenta, asistencia en comida, asistencia en útiles escolares, uniformes, en algunas situaciones menaje de casa" (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017). Actualmente eso ya no es posible. De igual manera, debido a los recortes presupuestarios no se cuenta con el personal necesario para dar seguimiento a los casos:

> *Los recortes presupuestarios han sido fuertes, sobre todo en el tema de personal, en el análisis jurídico, como le decía. Yo soy abogado, pero dentro de la estructura del SPAVT se contempla el*

analista provincial, que soy yo y el analista jurídico que se encarga de dar seguimiento a todos los casos y eso no tenemos, yo lo hago, pero no lo puedo hacer en todos los casos, ni de manera formal. Lo hago con un correo o con llamadas telefónicas. Con un analista jurídico se puede ejercer presión con oficios formales. Nosotros atendemos al mes en promedio 60 solicitudes de protección, esos casos nuevos. En casos de seguimiento tenemos 250 casos. La situación de Manabí es particular porque el usuario es muy demandante, vienen con ciertas expectativas, con ofrecimientos previos, vienen a exigir trabajo, que se les dé su casa, que se les pague los estudios a sus hijos, que se les mande fuera del país. Tenemos que explicarles en qué consiste nuestro trabajo (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Un tercer aspecto que afecta los servicios prestados por el SPAVT y que tiene relación directa con la actuación de la Fiscalía, son los tiempos extendidos que toman los fiscales para llevar a cabo los procesos penales por casos de trata. Como consecuencia, las víctimas deben permanecer bajo el sistema de protección por largos períodos, hasta que finalmente reciban justicia.

Sí demoran estos procesos por lo general, los fiscales siempre se llevan sus tiempos en las investigaciones previas, que pueden durar un año. Los tiempos de las instrucciones fiscales, que son 90 días, si se cumplen. En el caso último que tuvimos, la sentencia se demoró un año y medio. Otros casos se han demorado dos años. Eso nos dificulta a nosotros en tema de protección, porque necesitamos que los casos que están en protección sean impulsados de manera inmediata porque no hay mejor protección que dar justicia, un proceso rápido, ágil, hallar al culpable, procesarlo y sentenciarlo porque mientras esa persona esté prófuga y el proceso esté demorado, nosotros podemos tener a la víctima un año o dos años, pero va a tener siempre temor (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Finalmente, otro aspecto interno del sistema de justicia que repercute en el funcionamiento del SPAVT es que, tanto jueces como fiscales, imponen sobre el sistema la responsabilidad de garantizar que las personas comparezcan a juicio, cuando, en realidad, esta responsabilidad corresponde a los operadores de justicia:

Los fiscales son los encargados de garantizar la comparecencia de sus testigos o de las personas que van a testificar, entonces para evitar su responsabilidad han optado por pedir a los jueces dispongan el traslado de la persona al SPAVT, ellos creen que se está garantizando la comparecencia de la persona y se está obligando al sistema a trasladarla, pero nosotros trabajamos con el principio de voluntariedad, y uno de los derechos de la víctima, está en el COIP y en la normativa, es que la víctima podrá comparecer a las diligencias que considere. Nosotros no podemos ir donde la víctima

> *y decirle, venga súbase, vaya a comparecer. Son estrategias que se han hecho tanto los jueces como fiscales para librarse de esas responsabilidades y las endosan a la parte más débil que es el SPAVT (...) Esto sucede indistintamente que las víctimas sean protegidas o no, esto es porque los fiscales lo solicitan y los jueces que despachan sin sustento alguno (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

Por tanto, es necesario fortalecer ese conocimiento a través de capacitaciones dirigidas a jueces y fiscales acerca del Reglamento del SPAVT, que entró en vigencia en 2014.

Servicios de protección del MIES[43][42]

El MIES, a través de los SEPES[43], atiende casos de vulneración de derechos remitidos desde entidades de justicia sean estas Juntas de Protección de Derechos, Fiscalías, Juzgados, Unidades de Vigilancia Comunitaria; también recibe casos a partir de la atención directa que presta la entidad. Además, los SEPES cuentan con rutas de atención que permiten identificar cuáles son las necesidades que tiene la persona, ya sea de educación, salud, acogimiento, las cuales se ponen en conocimiento de la Junta Cantonal de Derechos o de los juzgados. Si los SEPES detectan una situación de violación, de presunción de abuso sexual o de trata de personas, ponen en conocimiento de la Fiscalía, la cual, a su vez, genera las rutas que permiten la aplicación de medidas para que la persona pueda ingresar a una de las casas de acogida. Con el objetivo de garantizar la calidad de la prestación de los servicios de protección, el MIES ha elaborado normas técnicas que a la vez que establecen los tiempos que deben tomar los procesos y las instancias involucradas, han permitido fortalecer los equipos que brindan dichos servicios.

42 El MIES es una de las instituciones del nivel central que ejecuta medidas de prevención y de protección, a través de la Subsecretaría de Protección Especial. Pertenecen a esta Subsecretaría la Dirección de Prevención de Vulnerabilidad de Derechos y la Dirección de Servicios de Protección Especial, en donde funcionan los SEPES. Dentro de su Política de Protección al Ciclo de Vida y la Familia el MIES atiende las problemáticas de maltrato, abuso y violencia, los NNA desprovistos del medio familiar, el trabajo infantil, la mendicidad y adopciones, problemáticas en las que también se puede presentar la trata de personas. En esta sección se analizarán las actividades que realiza el MIES relacionadas con la protección de víctimas de trata.

43 Los SEPES que ofrece el MIES comprenden dos niveles en el acceso a servicios públicos y privados: en el primer nivel se brindan servicios de prestación social; y en el segundo nivel se ofrecen servicios especializados de acogimiento institucional, así como acompañamiento a las familias en la inserción socioeconómica. En los servicios de segundo nivel, para brindar sus servicios directos, las Coordinaciones Zonales cuentan con equipos especializados de psicólogos y trabajadores sociales. En Manabí, la Coordinación Zonal 4 del MIES cuenta con equipos en Jama, Portoviejo, Chone y Manta que, a su vez, atienden a los diferentes cantones de la provincia. Paralelamente, el MIES mantiene convenios con organizaciones cooperantes públicas y privadas, como Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil, que cuentan con el financiamiento de ese Ministerio, y que brindan atención integral. Al mismo tiempo, el MIES actúa como ente articulador con otras instancias gubernamentales.

> *Los servicios que damos tienen que ver con todo tipo de vulneración de derechos. Aquí atendemos violaciones, violencia física, psicológica, sexual, negligencia, abandono, desaparecidos de otras provincias, más de la sierra nos mandan a ver si aquí encontramos a algún desaparecido, situaciones de NNA que están en casas de acogida, también yo pertenezco a un comité de adopción. Tendríamos que atender casos de trata o tráfico de personas si se presentaran, pero no hemos identificado o no se ha reportado (Sicóloga, SEPE, MIES Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

De acuerdo con la funcionaria entrevistada en la Dirección Zonal de Portoviejo, la mayor parte de casos que atiende el SEPE corresponden a casos de violencia psicológica, seguidos de casos de violencia física infringida en víctimas mujeres, lo cual denota el contexto de violencia de género que afecta a la provincia.

> *Atendemos más casos de violencia psicológica, pero lamentablemente ponen la denuncia, las derivan para acá, vienen a la primera sesión solas, a la segunda sesión vienen con los victimarios y a la tercera ya casi no vienen, o a la tercera vienen y me dicen que las volvieron a pegar. Son mujeres de toda clase social, desde los 17 a 40 años. La violencia psicológica es la que más se atiende, pero la que más se abandona (Sicóloga, SEPE, MIES Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

Si bien no han atendido casos de trata, la funcionaria hizo mención a dos casos de pornografía, en los que las víctimas fueron dos adolescentes, un hombre y una mujer, quienes fueron captados a través de las redes sociales. Ambos casos fueron derivados a la Fiscalía y el MIES se hizo cargo de brindar ayuda psicológica a las víctimas.

Respecto a los puntos críticos que enfrentan los equipos SEPES en los cantones estudiados de la provincia de Manabí, el primero responde a la división zonal establecida por la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) que no siempre concuerda con la distribución geográfica de los cantones, lo cual trae dificultades para brindar una respuesta adecuada.

Un segundo problema detectado es que, si bien los técnicos de protección especial a nivel nacional reciben capacitación acerca de las diversas problemáticas que atienden, existen dificultades a causa de la elevada rotación de los técnicos, por lo que cada año se tiene que capacitar a técnicos nuevos (Funcionaria Dirección de Prevención de Vulnerabilidad de Derechos MIES, Quito, 20 de octubre de 2016). En buena medida, esta rotación de personal se debe a que los salarios que esos profesionales perciben en el MIES no se equiparan con los salarios que pueden percibir en otras instancias gubernamentales:

Los sueldos de los psicólogos son bajos, nos hemos mantenido con los mismos sueldos. Nosotros hacemos el mismo trabajo que en Judicatura y ahí ganan 2.600 dólares. Si Judicatura ven el trabajo que hacen aquí, tiene experiencia, conocimiento, se los llevan. Los compañeros que estaban antes de mí, están en Judicatura (Psicóloga, SEPES, MIES Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Un tercer aspecto reside en la sobrecarga de trabajo que tienen los técnicos SEPES, en relación al recurso humano disponible. Por ejemplo, en Portoviejo, la psicóloga y la trabajadora social atienden un promedio de 500 casos anuales, lo que supera ampliamente el número de casos que deberían atender esos profesionales, de acuerdo con el escalafón del MIES, que son 240 casos. Como resultado, los técnicos se ven imposibilitados de realizar el seguimiento requerido, lo que incide directamente en la calidad de la atención brindada.

Yo como psicóloga y mi compañera, la Trabajadora Social. Nosotras estamos obligadas a atender 20 casos mensuales, es decir, 240 casos (...) El año anterior atendimos 600 casos, en el 2015 atendimos 493 casos, el 2014 atendimos 538 casos, el 2013 atendimos 631 casos, en el 2012, 433 casos (...) De octubre a diciembre tuvimos el apoyo de otro psicólogo y una trabajadora social que nos ayudaron 3 meses. Alguien dijo que nosotros no dábamos buena atención y le di toda la razón porque un caso se debería hacer un seguimiento personalizado, pero no se puede (Psicóloga, SEPES, MIES Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

Hay que añadir que, actualmente, se ha generado mucha expectativa entre los equipos SEPES de la provincia de Manabí respecto a la situación de los damnificados del terremoto de 2016, pues consideran que el 2017 implicará nuevos requerimientos y necesidades de la población, una vez que se ha superado la situación de emergencia y han reducido las ayudas gubernamentales.

El 2017 va a ser un año fuerte porque recién ahora se va a ver la situación del terremoto. Porque cuando tenemos una situación de esta magnitud, es a partir del 8vo o 9no mes que se ven las afectaciones, sobre todo en temas de violencia, desarraigo y puede haber más consumo, violación y prostitución. Porque el gobierno de alguna u otra manera, en este tiempo ha sostenido con un bono, una ayuda, pero llega un momento en que no van a tener esa ayuda, que es la gente que va a tener que ver la situación, las familias acogientes que hasta ahora han recibido a familias damnificadas, ya no las van a querer tener si no reciben recursos. Son familias extendidas, ya están teniendo conflicto. No es que haya mucho. Yo quisiera que ahora vengan todos los psicólogos que vinieron en el terremoto y armar equipos para trabajar en la comunidad. En los albergues tuvimos mucha gente y estuvieron adaptados a una carpa por 6 meses, les deban de comer pero ahora están solos, tienen que desaprender esa realidad para aprender a vivir en su nueva situación. Están en las casas que

dio el Gobierno, pero no hay la preparación para que vayan a esa casa, para enfrentar la realidad, para subsistir, para cuidar la casa. No hay todavía trabajo (Psicóloga, SEPES, MIES Portoviejo, 2 de marzo de 2017).

En cuanto a la temática de trata de personas, los técnicos de protección especial a nivel nacional han recibido alguna capacitación cuyos contenidos abordan de manera general la definición de la problemática, así como las características de sus principales modalidades (Funcionaria Dirección de Prevención de Vulnerabilidad de Derechos MIES, Quito, 20 de octubre de 2016). Sin embargo, al consultar a la funcionaria entrevistada en Portoviejo acerca de su comprensión de la trata de personas, la respuesta fue la siguiente: "Es el tráfico, lo relaciono más con eso, también con la prostitución" (Sicóloga, SEPE, MIES Portoviejo, 2 de marzo de 2017). En ese sentido se evidencia que no hay una comprensión clara del flagelo y se lo está confundiendo con otro delito como es el tráfico, y con una actividad que no es penada por la ley, como la prostitución. A la vez, esto último denota que se está relacionando a la trata con la explotación sexual. A partir de este testimonio es posible deducir que los equipos de protección especial en la provincia de Manabí requieren fortalecer sus conocimientos sobre la trata de personas, en función de adquirir las capacidades para reconocer a potenciales víctimas y aplicar un modelo o ruta de atención especializado.

Con respecto a los servicios de acogimiento en Manabí, actualmente la provincia cuenta con tres casas de acogida que funcionan a través de convenios con el MIES, dos están ubicadas en Portoviejo y una en Manta. Estas casas de acogida son: Hogar de Belén[44], Aldeas Infantiles SOS Portoviejo[45] y Fundación Shekinah[46].

Conforme a las normas técnicas establecidas por el MIES, toda institución de acogimiento está concebida como un espacio temporal para los NNA, hasta que sean reinsertados en sus familias, o hasta que reciban la declaratoria de adoptabilidad, u opten por el proceso de autonomía al cumplir la mayoría de edad.

44 La Casa Hogar de Belén, ubicada en la ciudad de Portoviejo, brinda atención integral a 40 NNA en situación de riesgo que carecen de protección familiar. El equipo de profesionales que cuenta el centro son: psicólogos, trabajadoras sociales, abogados facilitadores entre otros.

45 Por su parte, la Fundación Aldeas SOS, ubicada también en Portoviejo, se creó en el año 2001 y trabaja por los derechos de los NNA, y sobre todo el derecho a vivir en familia. La cobertura que tiene dicha casa hogar es de 80 NNA, y cuenta con un equipo de profesionales multidisciplinarios: trabajadores sociales, psicólogas, educadores, medidores pedagógicos y abogado.

46 La Fundación Shekinah acoge a NNA hasta los 17 años 11 meses, en situación de riesgo, ya sea por maltrato físico, psicológico, sexual, abandono u orfandad. Tiene una capacidad de 25 NNA. El 80% de la población que llega a la casa lo hace por violencia sexual y, de ese porcentaje, la mayoría son niñas. También recibe a NNA con discapacidad, pese a que no cuenta con personal especializado para atender a esta población.

Hasta el momento, la Fundación Shekinah ha acogido a dos adolescentes víctimas de trata que fueron explotadas sexualmente. Una de ellas, oriunda de Jipijapa, fue entregada por su propia madre a su agresor, quien, además, la embarazó a los 13 años. El tratante fue sentenciado a 26 años y actualmente también está procesada la madre. La segunda víctima es una adolescente que llegó a la casa a los 15 años de edad, y fue trasferida desde otra institución ubicada en Quito. Como se observa en el testimonio a continuación, inicialmente el juez ordenó reinsertarla en su familia, pero los representantes de Shekinah intervinieron para demostrar que aquello pondría en riesgo la integridad de la víctima. Esta experiencia confirma la tendencia del sistema de justicia de reinsertar a las víctimas de trata en sus familias, en lugar de acogerlas en una institución.

> *Como es de Manabí, en las 2 casas de acogida de Portoviejo no tenían cupo y a nosotros nos dijeron que iba a ser temporal, que iba a ser reinsertada, que estaba trabajando en el tema el SPAVT, pero no se dio de esa manera. Pero donde se la quería reinsertar era en el mismo lugar donde se le habían vulnerado sus derechos, es imposible hacer la reinserción en ese medio. Entonces al no haber una familia idónea, se habló con ella, porque fue petición de ella, no quería ir a esa familia, se le propuso el procedimiento de autonomía y optó por seguir talleres de belleza, en otras cosas más, lo que se le hizo conocer a la juez competente para que diera el trámite para que se procediera así (Director, Fundación Shekinah, 22 de febrero de 2017).*

Si bien el SPAVT tiene la obligación de dar seguimiento a estos casos, dada la carga de trabajo que tienen los equipos del sistema, así como las dificultades que enfrentan para trasladarse de un cantón a otro con el fin de dar seguimiento a los casos, es posible concluir que las víctimas de trata no están recibiendo la atención integral que requieren para que sus derechos sean restituidos. Esta ayuda incluye la atención psicológica necesaria para reconocerse como víctimas y como sobrevivientes de un delito, así como para determinar si en su entorno familiar o en su vecindario está la persona que le estaba explotando.

Adicional a la escasez de casas de acogida, dentro de Manabí, la provincia carece de instituciones especializadas en víctimas de trata. La única institución en la región Costa que atiende a víctimas de trata con fines de explotación sexual, NNA, está ubicada en la ciudad de Machala, provincia de El Oro. A través de la DINAPEN y de JCPD de El Carmen, se identificaron cuatros casos en los últimos cuatro años, en los que las víctimas rescatadas fueron acogidas en dicha casa. En general, los casos que son derivados a las instituciones corresponden a víctimas que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, donde no se ha podido ubicar a ningún familiar que se haga cargo y por tanto la institucionalización es la única alternativa. Pero incluso en algunos casos en que las autoridades determinan que es necesario retirar a la víctima de su entorno familiar o de su vecindario por el riesgo que esto implica, se ven imposibilitadas de hacerlo debido a la falta de casas de acogida.

5. Coordinación y cooperación

En la provincia de Manabí se observan prácticas de trabajo en red y de colaboración interinstitucional cuyas fortalezas y debilidades deben ser tomadas en cuenta en función de implementar una política pública contra la trata. En el trabajo de coordinación y cooperación se destacan, por una parte, las acciones que se llevan a cabo en torno a la violencia intrafamiliar y de género, en donde se han generado articulaciones interinstitucionales para responder a la falta de recursos en diferentes entidades estatales debido a los recortes presupuestarios que han sufrido en los últimos años. Si bien las actividades respecto a la trata en estos espacios son escasas, tienen la potencialidad de articular diferentes entidades con el fin de fortalecer el combate a este delito en la provincia, así como para establecer una ruta de atención a víctimas. Por otra parte, se analiza también el rol del Estado, organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil después del terremoto del 16 de abril de 2016 en temas de prevención contra el acoso, el abuso sexual y la trata de personas en un contexto de emergencia.

5.1 Actividades de coordinación y cooperación interinstitucional en la provincia

Respecto al trabajo articulado sobre la violencia de género e intrafamiliar, se destaca la Red de Atención y Prevención de la Violencia de Manta[47] que está presidida desde su creación por la Fundación Río Manta. La Red está activa desde el año 2010 e integrada por instituciones públicas y privadas[48]. Realizan acciones de incidencia política a través de propuestas de ordenanzas a nivel local. En este sentido, hace 5 años presentaron una propuesta de ordenanza para crear una unidad modelo de atención a mujeres víctimas de violencia, en vista de las limitaciones para financiar la atención que brinda la Fundación Río Manta. Incluso, cabe indicar que se han realizado varios

47 Forman parte de esta red el MIES, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, CJ, FGE, DINAPEN, Municipio de Manta, CCPD y JCPD de Manta, Oficina Permanente de la Mujer y la Familia del Municipio de Manta, Fundación Río Manta, Fundación AD-LITEM, Fundación Shekinah, Fundación Jubasca, Bilbao UDALA Ayuntamiento, Ayuda MAS ONGD, Horizontes Diversos, Fe y Alegría, Facultad de Servicio Social de la Universidad Laica de Manabí, entre otras.

48 Tiene como principal objetivo prevenir y atender a mujeres y NNA que sufren violencia física, psicológica y/o sexual. En el marco de la Red se busca visibilizar la problemática de violencia, trabajando en 3 ejes: atención, prevención e incidencia. En cuanto al eje de atención, se lo lleva a cabo a través de diferentes instituciones que forman parte de la Red. Por parte de la Fundación Rio Manta, se ofrece atención integral con un psicólogo, un abogado y una trabajadora social. Así mismo, se trabaja de manera coordinada con la Sala de Primera Acogida del Hospital Rodríguez Zambrano, que también es parte de la Red. El eje de prevención comprende campañas de sensibilización y capacitaciones a diversos grupos (líderes los barrios, universitarios, policías, estudiantes de colegios), aunque en la actualidad solo se encuentran trabajando con las escuelas de Fe y Alegría, pues han tenido dificultades para que se les autorices entrar a otras instituciones educativas (Directora, Fundación Río Manta, 1 de marzo 2017). En el eje de incidencia la Red busca visibilizar la problemática de violencia de género, a través de plantones, conmemoraciones en fechas como el 25 de noviembre o el 8 de marzo.

acercamientos a instituciones públicas para continuar con el proyecto, sin embargo, las trabas burocráticas han impedido una articulación para el financiamiento.

> *(...) podríamos hacer a través al MIES y también existen unos centros de atención que financia el Ministerio de Justicia pero ya tuvimos una experiencia. Primero, que no cubrían los pagos a tiempo, la gente come, nos cubrían a los seis meses, por lo que siempre necesitábamos tener un colchoncito para financiar eso y nosotros no tenemos esa posibilidad. Además, es mucha la documentación que ahí le piden que más se gasta el tiempo en llenar esos documentos que atendiendo a la gente (Directora Fundación Río Manta, 1 de marzo 2017).*

La Red también coordina con el CJ Provincial, con quienes mantienen reuniones a fin de identificar los puntos críticos en el proceso legal de los casos de violencia contra las mujeres. Cabe señalar que la Red se reúne cada dos meses. En cuanto a los puntos críticos sobre el trabajo de la Red, se señaló que: "en algunos casos, cada organización hace el trabajo por su lado, se hacen muchas actividades y como cada uno trabaja por su lado, no se tiene mucha coordinación de la misma" (Directora Fundación Río Manta, 1 de marzo 2017).

En el trabajo articulado también se destacan las rutas interinstitucionales de denuncia e intervención de explotación y abuso sexual que existen en Manabí. Al respecto, el Consejo para la Igualdad Intergeneracional indicó:

> *Hemos trabajado en la ruta de explotación sexual y de abuso sexual, donde participan la Policía, la DINAPEN, la Fiscalía, con los datos que ellos tienen, sabemos que es una provincia que tiene incidencia de esta problemática. En esta ruta intervienen el Ministerio Educación, MSP, MIES, CCPD, GAD Municipal con todos los servicios municipales, Juzgados penales, el SPAVT, las Defensorías Comunitarias y las Casas de acogidas. En 2010 se conformó la ruta, el CNNA de Portoviejo convocó, al igual que se hizo en otros cantones. La ruta funciona a nivel provincial pero como le digo que estamos reformando los consejos, solo en Portoviejo se actualizó la ruta de denuncia y de intervención. En Manta también ya tienen actualizada la ruta de intervención para la protección de derechos y la ruta de denuncia frente a la vulneración de derechos de NNA, tienen los directorios elegidos incluso (CNII, Responsable Manabí y Santo Domingo, 2 de marzo de 2017).*

En la misma entrevista se mencionó que las dificultades en la ruta se deben a la elevada rotación de personal, tanto a nivel directivo como personal técnico. Además, se mencionó "la falta de empoderamiento por parte de los servidores públicos, no tenemos un enfoque de derechos en los servicios que se dan y a la protección a los derechos, se asisten a las reuniones por cumplir" (CNII, Responsable Manabí y Santo Domingo, 2 de marzo de 2017).

Otra iniciativa importante en el trabajo articulado es la elaboración de un manual para la actuación de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, documento que se armoniza con el Código de la Niñez y Adolescencia y el Código General de Procesos. La iniciativa se está coordinando entre el CNII de Manabí y el CJ Provincial, y se está planteando que se dé prioridad para extender las medidas de protección en los casos de violencia sexual a NNA y a mujeres.

Así mismo, el SPAVT cuenta con un trabajo interinstitucional extendido con diferentes entidades estatales para brindar la atención a las víctimas, así como con los Municipios y las JCPD.

> *Con las demás instituciones mantenemos excelentes relaciones con el Ministerio de Salud, con el MIES, con el Ministerio de Educación. Tal vez sería importante fortalecer las relaciones a nivel superior, a nivel provincial, porque nosotros mantenemos, por la necesidad y por la urgencia, un trabajo directo. Hemos trabajado muy bien con los Municipios del Carmen y Pedernales, incluso hemos hecho proyectos, que eran cantones que estaban un poco débiles con respecto a la atención por las distancias. Con la Junta de Manta hemos trabajado poco, con la de Portoviejo, hemos trabajado más. Nosotros siempre hemos buscado el apoyo, en primera instancia, inmediato, con las Juntas de Protección (Analista provincial, SPAVT Manabí, Portoviejo, 2 de marzo de 2017).*

Por otra parte, las oficinas provinciales de la Fiscalía y el CJ mantienen un trabajo colaborativo para cubrir la falta de peritos y otros profesionales en los territorios a raíz de los recortes presupuestarios que se han dado en el sector público. Por ejemplo, en El Carmen, la Fiscalía ha solicitado el apoyo de la Unidad de Atención en Peritaje Integral (UAPI) de Santo Domingo, o del equipo técnico del CJ de El Carmen, que cuenta con un trabajador social, un sicólogo y un médico legista. Este equipo también brinda apoyo a los cantones de Flavio Alfaro y Pedernales. Similar colaboración se está dando entre la Fiscalía de Manta y el CJ, pues ante la falta de psicólogos en la Fiscalía la Judicatura le colabora con sus profesionales.

> *Se lo hace a través de la coordinación interinstitucional con los psicólogos del Consejo de la Judicatura, porque nosotros hoy por hoy como Fiscalía no tenemos psicólogos. Como le decía, pese a las necesidades de todo tipo que hay, logísticas, económicas, entre otras, estamos buscando soluciones a diferentes problemas para no quedarnos de brazos cruzados. Entonces ellos toman contacto con la víctima, hacen varios tests, ese es el procedimiento (Fiscal FEDOTI 1, Manta, 1 de marzo de 2017).*

5.2. Actividades de coordinación y cooperación luego de la emergencia causada por el terremoto del 16 de abril de 2016

En el eje de articulación y cooperación se destacan también las iniciativas que se pusieron en marcha luego del terremoto del 16 de abril de 2016. Esto debido a que los desastres naturales pueden crear un entorno propicio para que tratantes exploten a la población que ha sido afectada por una emergencia. En ese sentido, la erosión del Estado de derecho, el colapso institucional y el aumento de actividades delictivas constituyen factores de relevancia que aumentan la vulnerabilidad de la población y por lo tanto el riesgo a ser víctimas de trata de personas (OIM, 2015).

Manabí fue la provincia que más sufrió el embate del terremoto, pues en esta provincia se reportó el 97% (649 de 663) de los fallecimientos a raíz del mismo y el 80% (5029 de 6274) de los heridos y otras afectaciones directas (véase también Anexo 4). Manta con 211 fallecidos, Pedernales con 173 y Portoviejo con 133, fueron los cantones con mayor número de pérdida de vidas a nivel nacional (SENPLADES, 2016: 30). Así mismo, la provincia concentró 23 de los 37 albergues a nivel nacional, dando cobertura a 5420 personas, y se establecieron 149 refugios que resguardaron 15605 personas. Por su parte, el 9 de mayo de 2016 la Gobernación de la Provincia de Manabí informó que 3983 familias se encontraban resguardadas en casas de familias acogientes (SENPLADES, 2016: 30-32).

El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) está conformado por las entidades públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, las entidades de ciencia, los mecanismos de coordinación, entre otros. En caso de emergencia o desastres naturales se pone en funcionamiento un Comité de Operaciones de Emergencia que está conformado por un plenario de Mesas Técnicas de Trabajo (MTT), entre las que se encuentran: acceso y distribución de agua; salud, saneamiento e higiene; infraestructura; atención integral de la población; seguridad integral de la población; productividad y medios de vida; educación, cultura, patrimonio y ambiente; y sectores estratégicos (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016a).

De manera específica la Mesa Técnica 4 de Atención Integral, se encuentra enfocada en el trabajo intersectorial en los albergues y asentamientos espontáneos. Dicha Mesa se crea a partir de la emergencia y se encuentra liderada por el MIES pero se coordina con otros ministerios del área. De igual manera, para complementar la respuesta de la población afectada por el terremoto y disminuir los impactos ocasionados por el sismo "se articularon los ofrecimientos de la comunidad

internacional con las necesidades que iban presentando las diferentes mesas, con el fin de coordinar la correcta distribución de los envíos y dirigir al personal técnico extranjero o de organismos internacionales para brindar apoyo en las acciones del gobierno en territorio" (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2016: 59). En ese sentido, las agencias del Sistema de Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana, estuvieron presentes en la provincia después del terremoto cooperando con el Estado para brindar atención en los albergues que se instalaron para las personas damnificadas.

Específicamente con relación al tema trata hubo acciones muy puntuales, pero existió todo un trabajo de capacitación en prevención de violencia contra las mujeres y niñas durante la emergencia y en situación de acogimiento que vale la pena rescatar, y que tiene repercusiones indirectas en la prevención de la trata. A este respecto, los Ministerios de Defensa y del Interior, con el apoyo de ONU Mujeres, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), iniciaron jornadas de capacitación en prevención de violencia contra las mujeres y las niñas durante la emergencia y en situación de acogimiento[49]. Acerca de este trabajo nos indicaron:

> *Después del terremoto tuvimos presencia en Esmeraldas y Manabí, con mayor presencia en Manabí, con más fuerza en los temas de violencia estuvimos en Portoviejo, Pedernales y Cojimíes. El trabajo estuvo enfocado a que la gente conozca la ruta de denuncia de violencia contra las mujeres y contra NNA para que las personas puedan hacer uso de dicha ruta y poder conseguir la restitución de derechos conculcados. Esta fue una de las líneas de trabajo y para que ésta pueda funcionar tuvimos un trabajo directo en capacitaciones con la policía y los militares. Especialmente ONU Mujeres y ACNUR, pero también estuvo UNICEF, UNFPA y OPS, más vinculado al ámbito de salud (ONU Mujeres, Especialista de Programa, 24 de mayo de 2017).*

Parte de esta capacitación se concentró en militares y policías, contemplando tres aspectos: sensibilización sobre las causas de la violencia de género y por qué hay que evitarlas; sensibilización sobre el rol de militares y policías en el contexto del desastre, específicamente su rol en la ruta de violencia, sus competencias y hasta dónde deben llegar en la ruta; y la prevención del acoso sexual y explotación sexual por parte de las fuerzas del orden en situaciones de desastre.

49 Ibídem.

De igual manera ONU Mujeres y el Ministerio de Justicia dictaron talleres de capacitación y sensibilización que se orientaban a prevenir la vulneración de los derechos de NNA[50] y de las mujeres. UNICEF también realizó talleres lúdicos para detección de abuso sexual, entre niños de 4 y 14 años de edad en la zona.

Durante los talleres realizados en los albergues salió a relucir la naturalización de la violencia en contra de las mujeres en el territorio de intervención, incluso en el contexto previo al terremoto. A este respecto UNFPA señaló: "llegamos al terremoto con una situación de vulnerabilidad a la violencia bastante alto para las mujeres, que tienen que ver con aspectos estructurales de machismo, de discriminación, de argumentos que siguen justificando y legitimando la violencia hacia las mujeres, por lo que eso implica un proceso de cambio de tipo estructural que llevan mucho tiempo" (UNFPA, Especialista de Programa, 7 de diciembre de 2016).

A la par de la naturalización de la violencia, los organismos internacionales mostraron también preocupación con relación al acoso que ciertos miembros de las fuerzas del orden hacían a mujeres y adolescentes en los campamentos.

> *(...) el tema del acoso era muchas veces mal interpretado por las personas de los albergues y por los militares, entendían que el acoso era una forma agresiva de abordaje y percibían que si la conducta de un militar era de coqueteo con una persona en el albergue, no era grave. Se llegó a plantear que una cosa era el acoso de parte de un militar pero otra el enamoramiento de un militar. Ante estas percepeciones se aclaró que las fuerzas del orden con mandato de protección no pueden mantener relaciones de tipo personal con los beneficiarios: calidad en la protección no implica intimidad, lo contrario.*
> *Precisamente, las preguntas que se hacían por parte de la población y de las fuerzas del orden eran y qué pasa si se trata de sentimientos, si nos enamoramos. Esa falta de claridad sobre este tema es porque la sociedad es tolerante frente al acoso por parte de los hombres a las mujeres, es una sociedad de corte patriarcal, con comportamientos machistas muy fuertes, que tolera el hecho que los hombres tienen una necesidad biológica de estar con las mujeres. Este desconocimiento del funcionamiento de la biología de los seres humanos, esta aceptación social, pone en una desventaja muy fuerte a las mujeres porque se acepta implícitamente que las mujeres están al servicio de los hombres y se acepta que los hombres pueden hacer uso de ese servicio cuando tienen una necesidad supuestamente no controlada. De hecho es el sustento de la explotación sexual, de la prostitución y de la trata de personas [con fines de explotación sexual] (ONU Mujeres, Especialista de Programa, 24 de mayo de 2017).*

50 "Estado ecuatoriano brinda atención integral y prevención de violencia a víctimas del terremoto". MJDHC, s/f. Disponible en http://www.justicia.gob.ec/estado-ecuatoriano-brinda-atencion-integral-y-prevencion-de-violencia-a-victimas-del-terremoto/, 15 de junio de 2017.

De conformidad con ONU mujeres este tipo de situaciones pueden constituir la "antesala" de la trata de personas. Específicamente, en los talleres sobre violencia de género que se realizaron en Pedernales se conoció que funcionarios del orden hicieron propuestas a familias albergadas para que entreguen a sus hijas con el ofrecimiento de darles mejores condiciones de vida:

> *Uno de los militares le propuso a una familia llevarse a su hija para darle mejores condiciones de vida, y otro caso de una persona civil que hizo una propuesta similar. Cuando conversábamos con la comunidad sobre este tema, nos decían que la joven iba a mejorar su vida. Frente a estas expresiones, indagábamos sobre si conocían las condiciones en las que viviría la joven al irse de su casa: dónde viviría, de qué viviría; si sabían el estado civil del hombre que quiere llevarse a la joven; o si vive con su familia materna/paterna y cómo la van a recibir, en calidad de qué: empleada, novia...? Este tipo de preguntas muy suaves para que la gente imagine la situación que podría enfrentar la joven, que imagine la expectativa que tendría el que se la quiere llevar sobre ella después de haberla conocido un mes. Cuáles son las redes de protección que tendrá esa chica si se va a ir del lugar donde ha crecido, donde vive, si aquí está toda su familia y allá le va mal. Son elementos tan obvios pero que se pierden de vista por el sufrimiento y la sensación de escasez absoluta y por el pensamiento de que "peor a esto no puede haber", entonces la idea era mostrarles que sí puede haber situaciones peores y que hay estos riesgos que son la puerta de entrada al análisis de la trata porque nadie puede garantizar que no haya trata en ese tipo de propuestas. De hecho, si alguien se quiere llevar a vivir a tu hija a otro lugar sin decirte las condiciones, sin que la familia conozca donde va a estar, sin mantener comunicación con la familia, es una situación clarísima de riesgo de trata. Los casos de las propuestas fueron para una chica de 17 años y para otra de 19 años (ONU Mujeres, Especialista de Programa, 24 de mayo de 2017).*

A las situaciones descritas, se añade la presunción de un posible caso de trata de personas que está siendo investigado por la Fiscalía y que fue comentado en la entrevista que se hizo en UNICEF:

> *El único caso que yo sé que hay sospechas de que es trata, y que está siendo investigado por la Fiscalía, es de un grupo de 7 niños que son de la parroquia de Daule en Esmeraldas, están en una casa de acogida en Conocoto. Después del terremoto, los niños fueron traídos por una enfermera, hablamos con ella en el centro de salud y ella se sentía acusada. Al parecer, un grupo de familias entregaron a los niños a la enfermera para que los trajera a Quito para sacarles de la zona afectada. Es bastante sospechosa la historia, había mucha indefinición. El hecho es que estas familias no tienen manera de venir a ver a sus hijos. Para mí el tema de trata aquí [puede estar vinculado] a adopciones... pues a familias con bajos ingresos pueden convencerles que sus hijos pueden tener mejores condiciones en otro lado. Estos niños están en Conocoto, y hasta donde yo conozco, los niños no han sido todavía devueltos a sus familias en Daule, hasta el mes pasado que averigüé.*

> *Esto sucedió los primeros días después del terremoto... El MIES está al tanto de este caso, está en la Dirección de Servicios de Protección Especial (UNICEF, Especialista en Protección y Desarrollo Adolescente, 8 de diciembre de 2016).*

En UNICEF también manifestaron que en los primeros informes que se elaboraron a partir de los talleres lúdicos que realizaron para detección de abuso sexual, se detectó casos evidentes de abuso y aparentemente de pornografía infantil, éste último caso fue específicamente de una niña de Muisne, que se presume estaba vinculado a una red que se insertaba en una economía ilícita presente en la localidad antes del terremoto (UNICEF, Especialista en Protección y Desarrollo Adolescente, 8 de diciembre de 2016).

Por su parte, la OIM apoyó en la coordinación y gestión de alojamientos temporales, instalación de carpas reforzadas de emergencia, distribución de artículos no alimentarios y soporte para la recuperación temprana de las zonas afectadas. Con relación a las actividades de coordinación y gestión de los alojamientos, la OIM implementó la Matriz de Seguimiento de Desplazados (DTM. por sus siglas en inglés). Esta matriz tiene como objetivo dar seguimiento al desplazamiento y movimientos de la población afectada, informar a las organizaciones de ayuda humanitaria con base en la identificación y priorización de las necesidades multisectoriales, alertar sobre soluciones duraderas mediante encuestas de intención y registrar a las poblaciones desplazadas para asegurar su acceso a los servicios básicos (UNOCHA, 2016). En ese sentido, los reportes permitían ubicar situaciones de vulnerabilidad existentes, necesidades de alimentación, refugio, agua, saneamiento, salud, educación y seguridad, integrando además indicadores de Violencia Basada en Género (VBG) y trata de personas.

La OIM realizó 6 rondas de DTM en las zonas afectadas de Manabí y Esmeraldas hasta diciembre de 2016. Esta información fue compartida con el Gobierno ecuatoriano y agencias humanitarias nacionales e internacionales que integraban en la asistencia humanitaria. Incluso, cabe recalcar que el equipo que trabajó en la recopilación de datos en la DTM estaba integrado por voluntarios/as, quienes recibieron varias capacitaciones para que pudiesen identificar posibles casos de VBG y trata de personas, con la finalidad de levantar las alertas respectivas.

Hasta septiembre de 2016, se levantaron al menos 6 alertas de posibles casos de trata de personas con fines de explotación sexual. Todos los casos fueron remitidos al Ministerio del Interior para su derivación a la UCDTPTM-PJ y posteriormente investigados, pero ninguno fue comprobado como caso de trata de personas.

La OIM trabajó muy de cerca con el Ministerio del Interior para la creación de un mensaje claro de alerta de prevención de la trata de personas, y un directorio sobre las instituciones que brindan servicios de protección en la zona, inmediatamente después de la emergencia ocurrida. Sobre la base de estas herramientas se crearon materiales de prevención contra la trata de personas, los cuales estaban dirigidos tanto a la ciudanía en general como al personal humanitario. Este material fue contextualizado con personajes de la costa y fue ubicado en espacios visibles de los albergues oficiales como en los asentamientos espontáneos. De igual manera se envió parte del mismo a los CCPD.

En Pedernales la OIM realizó acciones muy concretas en prevención y derivación de posibles casos al Ministerio del Interior, quienes a su vez coordinaban con la UCDTPTM-PJ. Este trabajo fue significativo, pues fueron los únicos organismos en territorio que pudieron articular actividades directamente relacionadas con la trata en la zona.

Por su parte, en el marco del trabajo de coordinación y gestión de alojamientos, la OIM capacitó a los actores de gobierno para fortalecer su rol de proveedores de servicios. Entre las instituciones gubernamentales capacitadas se encuentran el Ministerio Coordinador de Seguridad, MIES, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Defensa Nacional, MJDHC, Ministerio del Interior y las Fuerzas Armadas. De igual manera, se realizaron varios talleres de capacitación bajo el enfoque de protección, dirigido a militares por ejemplo, y demás servidores que daban respuesta a la emergencia, en temáticas de prevención sobre violencia basada en género, manejo de la confidencialidad de datos, rutas de protección, entre otras. Dichas capacitaciones se desarrollaron de manera conjunta con otros actores presentes en territorio como UNPFA, MJDHC, entre otros.

De esta manera fueron capacitados varios funcionarios como también población de los albergues oficiales, tanto de la provincia de Manabí como de Esmeraldas. Se realizaron talleres relativos a: reconocer zonas seguras, atender necesidades específicas de NNA y mujeres, prevención de abuso sexual, protección a NNA en situación de emergencia, etc.

Respecto a los organismos de sociedad civil que han llevado a cabo actividades relacionadas con la trata de personas a partir del terremoto, se citan especialmente aquellas entidades ubicadas en el cantón Pedernales, por ser uno de los que sufrió en mayor medida el embate del fenómeno natural.

La Fundación Creando Futuro es una organización de la sociedad civil que inició sus actividades en el cantón de Pedernales a partir del terremoto de abril 2016. Dicha ONG se articuló con Ministerio

de Justicia y con ONU Mujeres para realizar actividades de prevención y atención a mujeres víctimas de VBG en los campamentos Divino Niño y Los Llanos. La Fundación ha atendido aproximadamente a 80 usuarias a través de los servicios de asesoría legal, atención psicológica, seguimientos de casos; ninguno en relación a la trata de personas, a pesar que el personal está capacitado para reconocer posibles casos de trata. Desde abril del 2017, la Fundación cuenta con un Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia que realiza actividades similares a las mencionadas en las comunidades y barrios del cantón Pedernales.

Si bien Aldeas Infantil SOS tenía presencia en la provincia antes del terremoto, comenzó sus actividades particularmente en el cantón Pedernales a partir de la emergencia suscitada en abril del 2016. El trabajo que llevan en dicha localidad es netamente prevención primaria, es decir que sus equipos multidisciplinarios se encuentran capacitados en identificación de situaciones de riesgos ante los cuales se pueden ver expuestos los NNA. Según información obtenida, los técnicos de dicha ONG no han sido capacitados sobre la problemática de trata de personas, aunque de conocer un posible caso lo derivarían a las autoridades competentes.

La organización Tierra de Hombres estuvo en el cantón de Pedernales a partir de la emergencia suscitada. Entre las actividades que realizó, se puede mencionar el proyecto psicosocial cuya metodología lúdica-educativa consistió en trabajar los elementos psicosociales y las herramientas del teatro y danza, respecto a los problemas observados. Los NNA recibieron preparación durante ocho meses y terminaron con presentaciones de los mismos en las ferias educativas. De dicho proceso, la Fundación informó que no se encontraron casos de trata de personas, más sí casos de violencia, consumo de alcohol, consumo de drogas, y abuso en la misma unidad educativa.

De igual manera, la organización participó con organismos internacionales en la capacitación a militares que se encargarían de administrar los albergues. Durante tres meses, una experta de la organización en normas y niveles de protección en el contexto de emergencias realizó talleres de primeros auxilios psicológicos con los servidores militares.

Por último, cabe mencionar que la organización de mujeres del Albergue los Llanos de Pedernales, relataron varios casos de trata de personas bajo la modalidad de explotación sexual, que fueron relatados anteriormente. Sin embargo, comentaron que no fueron denunciados en su momento porque no sabían que se trataba de un delito, y por temor o por desconocimiento sobre la institución a la que se debe acudir para atender a las víctimas.

6. Conclusiones y recomendaciones

A partir de la información cuantitativa y cualitativa recabada en el transcurso de esta investigación, se ha logrado determinar que la provincia de Manabí es un lugar de origen, tránsito y destino de varias modalidades de trata de personas, entre las que se encuentran la trata con fines de explotación sexual, explotación laboral y con fines delictivos. Los cantones que registran una mayor cantidad de denuncias de trata son Portoviejo, Manta, El Carmen y Chone, que representan menos de la mitad del territorio de la provincia. Si bien en las estadísticas de la FGE no se reflejan las denuncias por modalidad del delito, en las entrevistas mantenidas la trata con fines de explotación sexual es la que en mayor medida ha salido a relucir. Estos datos no significan que la trata no se produzca en otros cantones de Manabí, ni tampoco que las otras modalidades de trata no ocurran, sino que no están siendo visibilizadas.

Acerca de la trata con fines de explotación sexual, destaca la trata interna, que afecta sobre todo a niñas y adolescentes mujeres de zonas rurales que son trasladadas hacia zonas urbanas dentro de Manabí, o hacia otras provincias del país. En este sentido, mientras que Manta y Portoviejo se caracterizan por ser lugares de destino de esta modalidad de trata, El Carmen, Pedernales, Jipijapa, Pichincha, Santa Ana, Montecristi y Olmedo son sitios de captación de las víctimas. El perfil de las víctimas si bien comprende en mayor medida a mujeres adolescentes de escasos recursos de zonas rurales, en la investigación también ha salido a relucir casos de mujeres mayores de edad de origen urbano.

El contexto generalizado de violencia de género e intrafamiliar en la provincia de Manabí influye para que las mujeres, especialmente las niñas y las adolescentes, se encuentren en una situación de vulnerabilidad frente a la trata de personas. Entre los elementos más relevantes que hacen parte de este contexto se encuentran: patrones patriarcales que inducen a la conformación temprana de parejas y al consecuente embarazo precoz, problemática que en ésta provincia presenta los índices más elevados del país. En relación a esta situación, se producen otros delitos como el estupro y delitos sexuales de todo tipo, que en su gran mayoría son cometidos por un familiar de las víctimas, debido, además, a las condiciones de hacinamiento y pobreza en la que viven muchos hogares manabitas. El abuso sexual también se ha puesto de manifiesto como uno de los delitos más recurrentes que padece la NNA en esta provincia. En consecuencia, las distintas formas de violencia ocasionan que niñas y mujeres adolescentes busquen abandonar sus hogares, y en estas circunstancias, son vulnerables a ser inducidas a la prostitución o a ser captadas para ser tratadas.

Otra situación que genera preocupación en el contexto de Manabí, especialmente en Manta, es la sospecha de la presencia de redes de turismo sexual, el cual se facilita por su condición de puerto. Aparentemente, estas actividades se realizan en la clandestinidad y en ciertos casos relatados se puede presumir que se vincula a la trata con fines de explotación sexual.

En cuanto a las formas de captación, en Manabí, al igual que en otras provincias, también se ha evidenciado que el enamoramiento y el uso de las redes sociales constituyen los medios que más se utilizan en el modus operandi de este delito. En este sentido, las redes sociales no solo permiten la captación de las víctimas, sino que a través de ellas se ofrecen servicios sexuales de manera clandestina, lo que dificulta la detección de los tratantes y el rescate de las víctimas. Así mismo, las redes sociales vuelven vulnerables de ser captadas a poblaciones de diferentes edades y condiciones socio-económicas, de acuerdo a varios casos que se han conocido sobre todo en Manta. Cabe señalar que los colegios también se han mencionado como lugares propicios para captar a las adolescentes.

Respecto a la manera cómo operan los tratantes, se advierte que actúan tanto de manera individual como en redes. La actuación de redes se evidencia en mayor medida en la trata internacional con fines de explotación sexual. Al respecto, la ciudad de Manta se ha identificado en estudios anteriores como parte de la ruta crítica de víctimas de origen colombiano que son trasladadas hacia Ecuador, donde ingresan en un circuito interno de trata con fines de explotación sexual. Si bien en años recientes no se han comprobado casos de este tipo de trata, se presume que las víctimas son sobre todo mujeres mayores de edad, que vinieron a ejercer el trabajo sexual y que estarían siendo explotadas. Su origen es de países como Colombia, República Dominicana y Cuba. La vulnerabilidad que enfrentan las trabajadoras sexuales nacionales y extranjeras, sobre todo aquellas que se encuentran en situación irregular, las convierte en un grupo propenso a caer en la trata de personas.

De la trata internacional con fines de explotación sexual se advierte que también se produce desde la provincia de Manabí, sobre todo desde zonas rurales, hacia el exterior, de manera específica hacia Colombia y Perú, en donde actúan redes e individuos en la perpetración del crimen, siendo sus víctimas mujeres adolescentes y mayores de edad. En ese sentido, es fundamental que en la provincia de Manabí se impulsen campañas sostenidas de educación en género, derechos y educación sexual, tanto en colegios como en universidades y en barrios, las formaciones que llevan a cabo la Organización de Mujeres Río Manta constituyen una buena práctica en este sentido. No obstante, es importante establecer contenidos apropiados para los distintos entornos de intervención con la participación de entidades del gobierno central, del gobierno local y organizaciones de la sociedad

civil. Con este marco de referencia, se recomienda que se lleven a cabo capacitaciones que permitan la concienciación sobre la trata de personas, de manera fundamental en colegios.

En lo que concierne a la trata con fines delictivos vinculada al robo, los casos que se han podido identificar dan cuenta que es trata interna, en donde Manabí es destino y el origen son provincias como Guayas y Esmeraldas.

Respecto a la trata con fines de explotación laboral, en la provincia de Manabí las estadísticas no reflejan denuncias por modalidad y tampoco han salido a relucir casos comprobados de esta modalidad. No obstante, a partir de la información cualitativa se pudo identificar un caso concreto de una adolescente y una niña que fueron trasladadas a Manta para realizar ventas en la calle hasta altas horas de la noche. Una de las víctimas era originaria de Guayas y otra de Loja, y los tratantes eran de Esmeraldas. Cabe señalar que el caso en mención fue judicializado, pero no por trata de personas, pese a que existían claros elementos del delito, sino por violación, por lo que vuelve a ponerse en evidencia la falta de sanción de la trata. Si bien no se lograron identificar otros casos concretos de esta modalidad de la trata, en varias entrevistas salió a relucir la situación de precariedad laboral en la que se encuentra población migrante de Colombia, Cuba y Venezuela que no cuentan con una condición migratoria regularizada. Esta población se desenvuelve sobre todo en negocios pequeños de todo tipo, especialmente de comida. Las condiciones de explotación tienen que ver con los bajos salarios que reciben, que en ciertos casos no se les paga y con la falta de seguridad social.

Sobre el eje de investigación y sanción de la trata de personas en la provincia de Manabí, en primera instancia, se destaca a partir de la información estadística de la FGE, el bajo nivel de judicialización de los casos denunciados. Así, en el periodo 2013-2015, las sentencias condenatorias por trata de personas fueron dos respecto a 43 denuncias, representando apenas el 4,3%. Lastimosamente, no fue posible acceder a las estadísticas sobre la etapa procesal actual del delito en la provincia de Manabí, no obstante, a partir de estudios previos y de la investigación realizada paralelamente a este diagnóstico en Guayas y Pichincha, es posible asumir que la gran mayoría de denuncias sobre trata de personas en Manabí se queda en etapa pre-procesal. Es decir, se mantienen en indagación previa y son archivadas o desestimadas antes de pasar a la etapa de instrucción fiscal.

La escasa judicialización de los casos de trata de personas se atribuye a varios aspectos, entre ellos, las limitaciones del modelo institucional que tiene que ver con la asignación de los casos de trata de personas a las fiscalías especializadas, FEDOTI. Por una parte, estas limitaciones se refieren

al enfoque que mantienen las FEDOTI en cuanto a la persecución de delitos transnacionales y de delincuencia organizada. Por lo tanto, los delitos que no son parte de una red criminal internacional generalmente no son tomados en cuenta para la investigación dentro de esas fiscalías. Por otra parte, en el caso particular de Manabí, las FEDOTI no solo están conformadas por la unidad de delincuencia organizada, sino que, además, están integradas por otras tres unidades que atienden delitos contra el patrimonio ciudadano, contra la administración pública y contra la fe pública para lo cual cuentan con dos fiscales en Manta y dos en Portoviejo. En estas circunstancias, la investigación de la trata de personas se ve afectada, tanto porque aquella que se produce al interior del país, que es la que más ha salido a relucir, no corresponde al enfoque transnacional de las FEDOTI, como por la carga excesiva de trabajo que tienen estas fiscalías especializadas en Manabí al abarcar ámbitos distintos para los que fueron creadas.

Si bien en el Plan Nacional Plan Nacional contra la Trata de Personas, se establece que las limitaciones para investigar los casos de trata en los territorios deberían subsanarse mediante el apoyo de la UCDTPTM-PJ, se ha reiterado en varias entrevistas la falta de personal en dicha Unidad para atender casos a nivel nacional. Ante lo cual, se ha recomendado la creación de unidades zonales y sub zonales que permitan agilitar la investigación del delito. Sin embargo, se puede pensar que esto no sucederá, mientras se mantenga la falta de asignación de un presupuesto estable para la ejecución del Plan Nacional contra la Trata de Personas y mientras no se consolide la Dirección para la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes dentro del Ministerio del Interior, que rige la política pública en torno a esta problemática.

Un segundo factor que tiene que ver con la investigación y sanción de la trata de personas, es el conocimiento o comprensión que tanto fiscales, jueces y policías tienen sobre la problemática. En este sentido, se destacan ciertas diferencias en los cantones grandes y los pequeños. Así, en las entrevistas hechas en la Fiscalía Provincial, en Portoviejo, y en la FEDOTI de Manta, se identificó que existe una clara comprensión de la trata de personas, en términos de la tipificación del delito y sus distintas modalidades, más no como una vulneración grave a los derechos humanos. En las entrevistas realizadas en El Carmen, en cambio, se pudo apreciar que la trata se asocia de manera fundamental a la explotación sexual, lo cual sucede de manera generalizada por la mayor visibilización de esta modalidad. En lo que concierne a la incorporación de una perspectiva de género en la compresión de la trata de personas, se puede afirmar que se desconoce dicha perspectiva, siendo una excepción el Departamento de Violencia Intrafamiliar de Policía Nacional en Manta. En efecto, en casi todas las instituciones entrevistadas se evidenció que los estereotipos sexistas y patrones culturales

atraviesan los discursos de las y los funcionarios. Por lo tanto, es indispensable que se emprendan acciones de capacitación y sensibilización no solo en cuanto a una perspectiva de género, sino también una perspectiva intercultural e intergeneracional.

En el análisis del conocimiento de la trata de personas también se consideró cuál es la visión que se mantiene sobre las víctimas en el sistema de justicia y en la policía. Al respecto, si bien se reconoce la difícil situación que atraviesan las personas vulneradas por este flagelo, quienes tienen dificultad incluso para reconocerse como víctimas, no se distingue de manera clara la necesidad del periodo de reflexión que requieren como el inicio del proceso de la restitución de sus derechos. En relación a esto, se coloca al testimonio de las víctimas como el principal elemento probatorio y si éste no apunta hacia el tratante, porque la víctima no contó con un periodo de reflexión, la probabilidad que las causas se desestimen es elevada. Es decir, prevalece la visión de la víctima como elemento central en el proceso judicial.

Así mismo, en la investigación y sanción de la trata de personas se ha puesto de manifestó que frente a las dificultades para levantar y sostener una causa, se recurre a tipificar los casos bajo otros tipos penales contemplados en el COIP que pueden ser más factibles de sancionar. En consecuencia, el criterio que prima para el operador de justicia es asegurar que el acusado sea sentenciado con la mayor pena posible, siempre que tenga los elementos de convicción suficientes para presentar ante el juez. A esto, entre otras causas, se puede atribuir que las estadísticas de la judicialización de la trata sean tan bajas, lo cual repercute directamente en el diseño de la política pública para actuar frente a este delito.

El tercer factor analizado en el eje de investigación y sanción del delito, se refiere a la capacidad de respuesta en relación a los recursos humanos y logísticos con los que se cuenta en instituciones responsables de las acciones en el marco de dicho eje. Sobre este aspecto, ha salido a relucir de manera insistente que la capacidad de respuesta se ha visto disminuida en los últimos años por los significativos recortes en los presupuestos de las diferentes entidades entrevistadas. De tal modo, si se considera que a nivel nacional la mayor parte de casos de trata de personas se identifican por los operativos permanentes que realiza la DINAPEN, la disminución de sus recursos humanos y logísticos necesariamente tiene efectos en la persecución del delito. Si bien en todos los cantones analizados se han producido estos recortes, se advierte que en aquellos que son más pequeños, como El Carmen, la situación es más apremiante porque previamente tampoco contaban con una fuerte institucionalidad. Estos efectos también se observan en la Fiscalía de El Carmen, ocasionando que se llegue a situaciones revictimizantes de las víctimas por la falta de recursos humanos y

materiales para atender los casos. En consecuencia, es importante que se fomenten articulaciones interinstitucionales ágiles y efectivas que permitan apoyar a las localidades más débiles atender sus responsabilidades, replicando prácticas como las que mantiene la Fiscalía y el CJ en cuanto a los servicios de psicólogos que comparten.

En lo que concierne al eje de prevención, se destacan acciones a nivel central, local y aquellas que emprenden organizaciones de la sociedad civil. Entre las principales entidades del gobierno central que despliegan acciones dirigidas a la prevención de distintas problemáticas sociales en la provincia de Manabí, se encuentran la DINAPEN, el Ministerio de Educación y la Defensoría del Pueblo. En las acciones de prevención se ha logrado identificar, en primer término, que la mayor parte no se están encaminadas a prevenir la trata de personas sino problemáticas relacionadas. En segundo lugar, aparentemente, uno de los temas más sensibles en la provincia es el embarazo adolescente, este no estaría siendo abordado con fuerza entre estas acciones. Esto hace pensar en la normalización de ésta problemática por parte de autoridades, funcionarios y por la sociedad en general, aunque discursivamente se admita la situación crítica del tema en Manabí. En consecuencia, es fundamental que se reflexione y prevenga de los riesgos y vulneraciones que representa sobre todo a las mujeres adolescentes el embarazo precoz para lo cual es indispensable que el Ministerio de Educación asuma un rol protagónico, junto con el Ministerio de Salud.

En las acciones de prevención a nivel local se ha puesto de manifiesto que, al igual que en el nivel central, no existen propuestas específicas destinadas a advertir sobre la trata de personas. Así mismo, se distinguen diferencias en el nivel de institucionalidad que tienen los CCPD de los cantones analizados, ya que todavía falta conformar los consejos consultivos en algunos de ellos. Por ende, su nivel de acción también varía, siendo más fuertes los de los cantones grandes como Manta y Portoviejo.

Se destaca, además, que Manta cuenta con la presencia de organizaciones como la Fundación Río Manta y el Colectivo de Mujeres Río Manta que contribuyen de manera significativa a la formación y sensibilización de temas relacionados a la violencia de género, lo cual significa un aporte importante a la prevención de esta problemática pero también incide en la prevención de la trata de personas de manera indirecta. En este sentido, se requiere del apoyo y apertura del Ministerio de Educación ante iniciativas de prevención de la trata, no solo por parte de entidades del Estado sino también por parte de organizaciones de la sociedad civil, especialmente luego de las capacitaciones que se han recibido de la OIM, las mismas que pueden servir para replicar los conocimientos adquiridos en colegios y escuelas.

En el eje de atención, protección y restitución de derechos, las principales instancias del nivel central que brindan estos servicios en la provincia de Manabí son SPAVT, que forma parte de la FGE y los SEPES que pertenecían hasta el año anterior al MIES y que ahora son parte del MJDHC. En cuanto al SPAVT en Manabí, se han podido identificar varios puntos críticos. Uno de ellos es la escasa presencia de casas de acogida en la provincia para víctimas, no solo de trata sino de todo tipo de vulneraciones de alto riesgo a su seguridad, por lo que se opta en la mayor parte de los casos por la reinserción familiar, incluso en los casos que las víctimas requieren atención especializada. En consecuencia, no se logra la restitución de derechos de las mismas. Un segundo punto crítico que enfrenta el SPAVT es el recorte de su presupuesto a niveles que están dificultando seriamente el cumplimiento de sus responsabilidades. En tercer lugar, tiene que ver con la falta de claridad en el conocimiento de las funciones del SPAVT por parte de los operadores de justicia, ya que imponen sobre el sistema la responsabilidad de garantizar que las personas acudan a comparecer, cuando, en realidad, esta responsabilidad corresponde a los operadores de justicia. A esto se suma los tiempos extendidos que toman los fiscales para llevar a cabo los procesos penales por casos de trata. Como consecuencia, las víctimas deben permanecer bajo el sistema de protección por largos períodos, hasta que finalmente reciban justicia. Por lo tanto, se requiere de procesos de capacitación sobre la labor del SPAVT, así como de revisar la asignación presupuestaria que se le está entregando, ya que es totalmente insuficiente.

En lo que concierne a los servicios de protección que ofrecía el MIES hasta cuando se realizaron las entrevistas para esta investigación, entre los aspectos que con mayores dificultades se mencionaron: en primera instancia, la división zonal establecida por la SENPLADES pues no siempre concuerda con la distribución geográfica de los cantones, lo cual trae dificultades para brindar una respuesta adecuada por parte de los SEPES. Un segundo aspecto tiene que ver con la elevada movilidad de los funcionarios que trabajan en los SEPES, lo que se debe a que los salarios que esos profesionales perciben no se equiparan con los salarios que pueden percibir en otras instancias gubernamentales. En tercer lugar, existe una gran sobrecarga de trabajo que tienen los técnicos SEPES, en relación al recurso humano disponible, llegando a atender más del doble de casos que están previstos que atiendan. Por último, se ha podido identificar que es necesario que los técnicos que trabajan en los servicios de protección reciban capacitación a fin de fortalecer sus conocimientos sobre la trata de personas, a fin de adquirir las capacidades para reconocer a potenciales víctimas y aplicar un modelo o ruta de atención especializada. En la actualidad se desconoce de qué manera están operando los SEPES como instancias del MJDHC, ya que todavía se encuentran en proceso de institucionalización, pero se puede pensar que por lo pronto mantienen los mismos servicios que daban cuando eran parte del MIES.

En la atención, protección y restitución de derechos de las víctimas de trata, se debe resaltar la escasez de casas de acogida, en general, dentro de Manabí, y en particular, la completa ausencia de instituciones especializadas en víctimas de trata. En consecuencia, las víctimas de trata que han sido acogidas en algunas de las instituciones que funcionan en Manabí deben convivir con población que está ahí por diferente tipo de vulneraciones, sometiéndolas incluso a riesgos en su seguridad e integridad. Así mismo, en la casa de acogida que ha recibido a este tipo de víctimas se manifestó la demora en el sistema de justicia para resolver sobre la situación de estas víctimas. La provincia de Manabí sufre, además, de una grave deficiencia para brindar atención a personas de escasos recursos con adicción a las drogas, por lo que estas personas tampoco están recibiendo la atención que requieren.

Finalmente, en lo que se refiere al eje de articulación y cooperación, en Manabí se destacan, por una parte, las acciones que se llevan a cabo en torno a la violencia intrafamiliar y de género. Por otra parte, se han generado articulaciones interinstitucionales para responder a la falta de recursos en diferentes entidades estatales debido a los recortes presupuestarios que han sufrido en los últimos años. En cuanto al trabajo de cooperación, se resalta de manera fundamental el rol de organismos internacionales después del terremoto del 16 de abril de 2016 en temas de prevención contra el acoso, el abuso sexual y la trata de personas en un contexto post-emergencia.

6. Bibliografía

Buitrón, E (2012). Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador. Lima: UNODC.

Burneo, Cristina, Anaís Córdova, María José Gutiérrez y Angélica Ordóñez (2015). Embarazo Adolescente en el marco de la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar (ENIPLA) 2014 y el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia. Disponible en http://saludyderechos.fundaciondonum.org/wp-content/uploads/2015/06/SEXUALIDAD-ADOLESCENTE-PDF.pdf, 20 de abril de 2017.

Camacho, Gloria (2014). La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Disponible en https://www.unicef.org/ecuador/Violencia_de_Gnero.pdf , 20 de abril de 2017.

Egas De La Torre, Héctor Armando (2013). "Análisis de impacto económico en la provincia de Manabí, debido a la construcción de la refinería del Pacífico Eloy Alfaro". Tesis para optar al Título de Máster en Alta Gerencia. IAEN. Disponible en http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/3881/1/An%C3%A1lisis%20de%20impacto%20provincia%20de%20Manab%C3%AD.pdf, 25 de abril de 2017.

FGE (2016). "El Delitoscopio". En Perfil Criminológico, 24. Disponible en http://www.fiscalia.gob.ec/images/perfil/criminologico24.pdf, 25 de abril de 2017.

FGE y FLACSO-Ecuador (2015). "Trata de Personas. Forma moderna de esclavitud. Entre los hechos y los conceptos". En Perfil Criminológico 16. Disponible en http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7513/2/BFLACSO-PC16.pdf, 15 de agosto de 2017.

Gil, Joaquina, Carlos Terán y Guido Vásconez (2014). Situación de las mujeres del cantón Manta 2011. Manta: Red de atención y apoyo de la violencia intrafamiliar de Manta, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ayuntamiento de Bilbao, Fundación Ayuda Más.

INEC-UNICEF (2015). El trabajo infantil en el Ecuador: hacia un entendimiento integral de la problemática. Quito: INEC-UNICEF.

Lalor, K. & McElvaney, R. (2010). Child sexual abuse, links to later sexual exploitation/high risk sexual behavior and prevention/treatment programmes. Trauma, Violence and Abuse, (11), 159-177. doi:10.1177/1524838010378299. Disponible en http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=aaschsslarts, 13 de marzo de 2017.

OIM (2012). Situación de la Trata de Personas en la Frontera Sur de Ecuador. Loja, El Oro y Zamora. Quito: OIM-Universidad Andina Simón Bolívar.

OIM (2012a). Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Quito: USAID, FLACSO, OIM.

OIM (2012b). Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Cotacachi y Otavalo, provincia de Imbabura. Quito: USAID, FLACSO, OIM.

OIM (2012c). Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón de Ibarra, Provincia de Imbabura. Quito: OIM-FLACSO.

OIM (2012d). Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos. Quito: OIM-FLACSO.

OIM, Ministerio del Interior, FGE (2014). Manual de capacitación y guía didáctica referencial para la investigación y persecución del delito de trata de personas. OIM: Quito.

OIM (2015). Encarar la trata y explotación de personas en tiempos de crisis. Elementos concluyentes y recomendaciones con miras a la acción para proteger a las poblaciones vulnerables o móviles. Ginebra: OIM.

Secretaría de Gestión de Riesgos (2016a). Informe de Situación No. 65. Terremoto 7.8 Pedernales. Disponible en http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/Informe-de-situación-n°65-especial-16-05-20161.pdf, 15 de agosto de 2017.

Secretaría de Gestión de Riesgos (2016b). Informe de Situación No. 71. Terremoto 7.8 Pedernales. Disponible en http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/INFORME-n71-SISMO-78-20302.pdf, 15 de agosto de 2017.

Seng, MJ (1989). "Child sexual abuse and adolescence prostitution: a comparative analysis. En Journal of Adolescence 24(95): 665-75.

SENPLADES (2016). Evaluación de los costos de reconstrucción. Sismo en Ecuador. Abril de 2016. Quito: SENPLADES.

Tierra de Hombres (s/f). Evaluación de la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) indígenas de la región de Cotacachi en situación de movilidad en riesgo en las ciudades de Ibarra y Quito.

UNOCHA (2016). Ecuador llamamiento. Terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016. Período de abril a junio de 2016. Disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ecuador_terremoto_-_llamamiento.pdf, 15 de agosto de 2016.

Velasco, Margarita, Soledad Álvarez, Gioconda Carrera y Alison Vásconez (2014). La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo: avances y brechas en el ejercicio de derechos. Quito: CNII, Plan Internacional, el Observatorio Social del Ecuador y UNICEF.

Información estadística

INEC (2010). Censo de Población y Vivienda 2010.

INEC (2010). Censo de Población y Vivienda. Fascículo provincial Manabí. Disponible en http://www.inec.gob.ec/cpv/descargables/fasciculos_provinciales/manabi.pdf, 20 de febrero de 2017.

INEC (2011). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Disponible en http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/, 20 de febrero de 2017.

INEC (2012). Encuesta de Trabajo Infantil

Ministerio de Educación (2015). Estadística Educativa. Disponible en https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/Publicaciones/PUB_EstadisticaEducativaVol1_mar2015.pdf, 15 de febrero de 2017.

ANEXO 1

Criterios de selección de los cantones escogidos												
Cantón	**Referencias de incidencia de trata de personas**		**Elevados índices de pobreza**		**Desarrollo de actividades económicas a gran escala**		**Mayor densidad poblacional**		**Índice de violencia de género**		**Accesibilidad, cohesión social y seguridad**		**Total**
	Información	**Puntaje**	**% de población pobre por NBI (INEC)**	**Puntaje**	**Características**	**Puntaje**	**Proyección INEC 2016**	**Puntaje**	**Encuesta violencia de género INEC***	**Puntaje**	**Información**	**Puntaje**	
Portoviejo	TdP con fines de explotación sexual y servidumbre. Lugar de destino. No existen casos identificados. Presunciones de posible presencia del delito.	6	65,30%	4	Cabecera cantonal de la provincia. Se distingue por su actividad comercial y turística.	4	310.582 hab.	5	46,30%	4	Presencia de actores sociales e instituciones gubernamentales por ser capital provincial. Transporte público, taxis, fácil acceso desde Manta.	5	**28**
Manta	TdP con fines de explotación secual. Lugar de destino. Trata en modalidad interna e internacional. Se conoce que se realizó un operativo en la localidad por parte de la policía anti trata. Como antecendente, durante los años a998 y 2009 se encontraba presente la base militar estadounidense. Se presume fuertes indicios de pa presencia del delito.	10	54,90%	4	Principal puerto marítimo de la provincia de Manabí, desarrollo de la industria pesquera, predominantemente la pesca del atún. También destacan empresas de aceites vegetales y maquiladoras. La principal actividad es el turismo, por lo que hay gran presencia de población nacional como extrangera.	5	253.441 hab.	4	55,50%	5	Vuelos desde Quito, Presencia de actores sociales, transporte público y taxis.	5	**33**
El Carmen	Lugar de tránsito de TdP con fines de explotación sexual tanto en modalidad interna como internacional, considerada parte de la ruta crítica de las VdT. Se presume de posibles casos de trata.	8	80,50%	5	Cantón con predominio de actividad agrícola (barraganete, café, cacao, maíz y frutas) y ganadería (vacuno, equino, porcino y aves de corral). Gran presencia de actividad comercial ya que es la principal vía de ingreso a la provincia de Manabí desde otras ciudades como Santo Domingo y Quito.	4	103.731 hab.	3	38,90%	3	Principal vía terrestre que comunica a la provincia de Manabí con otras ciudades como Santo Domingo y Quito. Presencia de delincuencia organizada y sicariato.	3	**26**
Chone	TdP con findes de explotación sexual. Lugar de destino. No se registra casos de trata. Presunción baja de delito.	1	81,10%	5	Cantón dedicado principalmente a la agricultura (cacao, café, plátano, yuca maíz entre otros), ganadería y pesca.	3	132.041 hab.	3	46,60%	4	Transporte terrestre.	2	**18**
Pedernales	TdP con fines de explotación sexual y laboral. Lugar de origen. No se identifican casos de trata. Presunción de que exista población potencialmente en riesgo de caer en las redes de trata. Como antecedente se encuentra el desastre natural (terremoto).	3	93,70%	5	Cantón ganadero, agrícola, camaronero y sobre todo turístico. Se vió afectado por el desastre natural (terremoto) del 16 de abril del 2016, el cual tuvo una magnitud de 7.8 grados.	2	61.193 hab.	2	46.70%	4	Transporte terrestre. Presencia de actores sociales y cooperación internacional. Presencia de delincuencia.	3	**19**
Jama	TdP con fines de explotación sexual. Lugar de origen. Presunción debil de presencia del delito. Como antecedente desastre natural (terremoto).	1	90,30%	5	Cantón con predominio en actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y turísticas. Cantón devastado por el terremoto del 16 de abril.	2	25.448 hab.	1	No hay registro	0	Transporte terrestre.	2	**11**

ANEXO 2.- Principios rectores que sustentan la investigación

Por otra parte, para la recopilación y análisis de la información se tomó en consideración la Constitución del 2008[51], los principios rectores sobre los cuales se sustenta el Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral del 2006, así como diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia, en especial lo dispuesto en:

a. El artículo 66 numeral 29 de la Constitución del 2008 que reconoce y garantiza el derecho a la libertad, que incluye la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y trata de seres humanos en todas sus formas. Por tanto, el Estado debe adoptar medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las Víctimas de trata y otras formas de violación de la libertad.

b. De igual manera, se tomó en cuenta que el más alto deber del Estado es el de respetar y garantizar la vigencia plena de los derechos humanos garantizados en la Constitución (Art. 11, numeral 9). Esta responsabilidad implica que el Estado es el eje de todas las acciones para asegurar la vigencia de los derechos humanos de las víctimas de trata, sus familias y comunidades, y las acciones de otros actores serán tomadas solamente como complementarias y no sustitutivas.

c. Así mismo, se consideró que de conformidad con el Plan Nacional el principio de responsabilidad del Estado implica:

- *Proteger el derecho de los particulares a ejercer sus derechos humanos.* Esto supone en primer lugar que la trata se tomará en cuenta no solo como un delito sino principalmente como una vulneración a los derechos humanos, lo que implica analizar las obligaciones del Estado en la materia, más allá de la judicialización del delito, y observar a las víctimas no como objetos de protección sino sujetos de derechos. También, tomando en consideración que los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía debe observarse a la trata como un delito que no solo vulnera la libertad de las víctimas, sino que pone en riesgo su vida, dignidad, seguridad, salud, derecho al trabajo, etc., la de sus familias y comunidades. Por otra parte, un enfoque de derechos humanos se traduce en observar a las víctimas y sus familias como eje de todas las acciones de prevención, sanción, asistencia, protección y coordinación.

- *Investigar presuntas vulneraciones de derechos humanos, castigar a los autores de dichas vulneraciones, y proporcionar recursos eficaces a las víctimas.* Por otra parte, se consideró si la investigación tomó en consideración la reserva, confidencialidad y respeto a la intimidad de las víctimas y sus familias, evitando la revictimización.

51 Constitución de la República del Ecuador 2008. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

- *El derecho de las víctimas a la reparación oportuna e integral. Por tanto, la protección del Estado debe ser independiente de su colaboración en los procesos legales.*

d. Por su parte, se tomó en cuenta el principio de igualdad y no discriminación, que se encuentra contemplado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, que obligan a los Estados a respetar dicha igualdad no solo de iure sino también de facto. Más aún, las obligaciones del Estado de respeto y garantía deben tomar en consideración los enfoques de género, de diversidades e interculturalidad. Esto implica entender que la trata afecta de manera diferente a hombres, mujeres y personas GLBTI, por lo que es este estudio toma en cuentan las necesidades específicas y diferenciadas de estos grupos. Además, se toma en cuenta si existe un reconocimiento y respeto a las identidades, expresiones y necesidades de las diferentes comunidades, pueblos y nacionalidades.

e. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes (NNA) y prioridad absoluta a la niñez y adolescencia (Art. 44 de la Constitución). Esto implicó tomar en consideración un enfoque inter generacional que tome en cuenta las necesidades particulares de los NNA. Además, la investigación analizó las visiones adultocéntricas y las relaciones de poder que existen entre NNA y adultos que estimulan y mantienen la trata de personas. Sin embargo, considerando que de conformidad con la Constitución los adultos mayores deben recibir atención prioritaria en los ámbitos público y privado (Art. 36 de la Constitución) y que el Estado debe tomar medidas de protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica (Art. 38 de la Constitución), también se tomó en cuenta sus necesidades particulares.

f. El principio de reserva, confidencialidad y respeto a la intimidad de las víctimas y sus familias, garantizado en el artículo 78 de la Constitución, implicó analizar en qué medida las investigaciones evitaron la re-victimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, protegiéndolas de cualquier amenaza y forma de intimidación.

g. La participación libre y democrática de sectores y personas en el debate y construcción de las propuestas y políticas nacionales que se encuentra establecido en el artículo 85 de la Constitución, así como el Plan Nacional. Esto implicó que se tomaron en consideración las acciones y estrategias encaminadas a la coordinación y cooperación que garanticen intervenciones más eficaces y coherentes en la trata de personas, así como una mejor utilización de los recursos. En ese sentido se indagó sobre la existencia de redes que trabajen la temática o puedan, de conformidad con su área de competencias, trabajarla a futuro.

ANEXO 3.- Contexto geográfico, económico y social de la provincia de Manabí.

La provincia de Manabí se encuentra localizada al occidente del Ecuador, en la región litoral. Limita al norte con la provincia de Esmeraldas, al sur con las provincias de Santa Elena y Guayas, al este con las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, y al oeste con el Océano Pacífico. La provincia se encuentra dividida políticamente en 22 cantones y 75 parroquias.

En cuanto a la actividad económica de la provincia, los sectores con mayor participación social, es decir, con mayor volumen de empleo generado son el sector agropecuario (37,1%) y el sector comercio (18,8%), seguido del sector servicios (14%) (Censo 2010).

Según el Censo 2010, Manabí posee 1´345.779 habitantes con lo cual se convierte en la tercera provincia más poblada del país después de Guayas y Pichincha. El INEC estima que al 2017 la proyección poblacional de la provincia sobrepasa los 1.5 millones de habitantes. En cuanto a sus características demográficas, la población provincial está dividida de manera equitativa entre hombres (50,3%) y mujeres (49,7%), cuya edad promedio se encuentra en los 28 años, es decir que posee una población joven similar a la media nacional (28,4 años). La mayoría de estas personas son solteras y se definen como mestizos (69,7%) y montubios (19,2%).

El 78,7% de la población de Manabí se encuentra en edad de trabajar, mientras que el 36% es económicamente activa (PEA). Dentro de la PEA existe una marcada diferencia entre los hombres (71%) y las mujeres (28%). La mayor parte de esta población trabaja por cuenta propia y como empleado/a privado/a. Mientras que la mayoría de las mujeres se dedican al comercio, los hombres trabajan como peón o jornalero (INEC, 2010).

En cuanto al nivel de instrucción, al 2014, el promedio de años de escolaridad en Manabí era de 8,6 con lo cual se convierte en la tercera provincia con menos años de escolaridad a nivel nacional. Su tasa de analfabetismo es de 9,1% con respecto al 5,8% nacional, lo que la coloca en la cuarta provincia con mayor tasa de analfabetismo del país. El 9,41% de su población se encuentra en edad escolar (5 a 17 años) (Ministerio de Educación, 2015).

El porcentaje de personas pobres por el NBI a nivel provincial es del 76,8%, frente al 60,1% nacional (Censo 2010). Este indicador se encuentra íntimamente ligado con la economía laboral

de la población, en tal sentido, al 2010, la provincia de Manabí presenta una tasa de desempleo de 7,23% y una tasa de subempleo de 65,59% (Egas de la Torre, 2013).

Unida a la pobreza y a la precariedad de la economía familiar, la violencia de género constituye un factor determinante en la calidad de vida de mujeres y niñas. El índice de violencia de género en la provincia de Manabí es el segundo más bajo del país correspondiente al 47,2%, con respecto al promedio nacional que es de 60,6% (INEC 2011). No obstante, si bien la provincia presenta un porcentaje de mujeres violentadas relativamente bajo, al mismo tiempo es el territorio de la Costa donde las agresiones son más peligrosas (Camacho, 2014). Otro dato que se añade a este contexto de violencia es la prevalencia del embarazo adolescente. Según cifras del Censo 2010, Manabí es la tercera provincia con mayor número de madres adolescentes, después de Guayas y Pichincha.

Finalmente, en lo referente al índice de trabajo infantil, la provincia de Manabí se ubica en una relación de alta pobreza y relativamente bajo nivel de trabajo infantil, con un índice de 2,2%. Sin embargo, dicha incidencia en términos absolutos aumenta, ya que la provincia contribuye con el 3,3% de la población infantil trabajadora a nivel nacional (INEC-UNICEF, 2015).

Cantón Manta

De acuerdo al Censo 2010, el cantón Manta tiene una población de 226.500 habitantes, que corresponde al 16.5% de la población total de la provincia de Manabí[52]. Posee un 96,1% de población urbana, y un porcentaje similar entre hombres (49,2%) y mujeres (50,8%). Manta es el segundo puerto marítimo internacional del Ecuador y una de las urbes más importantes de la provincia. Entre los principales sectores económicos de la ciudad destacan la pesca de atún, el turismo y la industria manufacturera. Su población económicamente activa es del 50%. La mayor parte de esa población se dedica al comercio al por mayor y menor (24,9%), seguido de las industrias manufactureras (17,1%), la construcción (8.7%), la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (7.7%) y el transporte y almacenamiento (7.1%) (INEC, 2010).

La escolaridad de la población en el cantón Manta es de 10.1 años tanto para las mujeres como para los hombres. La tasa de analfabetismo de las mujeres es ligeramente más alta (5.5%) que la de los hombres (5.3%) (INEC, 2010).

52 Según las proyecciones del INEC a 2016, Manta cuenta actualmente con 253.441 habitantes.

El 54.9% de la población de Manta se encuentra en situación de pobreza por NBI (INEC, 2010). Mientras que el porcentaje de mujeres que han sufrido violencia de género (55,5%) es superior al índice provincial (47,2%) (INEC, 2011); el índice de trabajo infantil en el cantón tiene una media de 1,98%, con lo cual se ubica como una de las ciudades con menor población infantil trabajadora a nivel provincial (Encuesta Específica de Trabajo Infantil (ENTI), 2012).

Debido al terremoto de 2016, la ciudad de Manta registró el colapso de varias edificaciones, incluido el control del Aeropuerto Internacional Eloy Alfaro, así como la pérdida de 211 vidas humanas (SENPLADES, 2016) y largas horas sin electricidad y agua potable. Según datos oficiales, 2.798 empresas presentes en la ciudad fueron golpeadas por el sismo, con una afectación al comercio de un 80%[53].

Cantón Portoviejo

Ubicado en la zona central de la costa ecuatoriana, al noroeste del país, Portoviejo es la capital de Manabí. Es el cantón con mayor población a nivel provincial, con 280.000 mil habitantes según el Censo 2010[54], correspondiente al 20.4% respecto a la población total de la provincia. La mayor parte de su población es urbana (73.8%), con un porcentaje similar entre hombres (49,3%) y mujeres (50,7%).

Su población económicamente activa es del 48.4%. Las dos principales actividades económicas son el comercio al por mayor y menor (23.2%) y la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (17.6%), seguidas muy por debajo por la enseñanza (8.7%) y la construcción (8.6%) (INEC, 2010).

La escolaridad de la población en el cantón Portoviejo es ligeramente más alta para las mujeres (10.4 años) que para los hombres (10 años). La tasa de analfabetismo de las mujeres es del 6.1% y en los hombres es del 7.2% (INEC, 2010).

El cantón presenta un índice de pobreza por NBI de 65,3%, lo cual corresponde a 11.5 puntos porcentuales por debajo del promedio provincial (INEC, 2010). El 46.30% de las mujeres de Portoviejo indican haber sufrido algún tipo de violencia de género (INEC, 2011). El índice de trabajo infantil es de 3,66% (ENTI, 2012).

53 "Casi 7 mil empresas afectadas por terremoto en Ecuador, según evaluación oficial". El Universo, 27 de abril de 2016. Disponible en http://www.eluniverso.com/noticias/2016/04/27/nota/5548395/casi-7-mil-empresas-afectadas-terremoto-segun-evaluacion-oficial , 20 de abril de 2017.

54 Según las proyecciones del INEC a 2016, actualmente Portoviejo cuenta con 310.582 habitantes.

El terremoto de 2016 afectó duramente a la ciudad, ocasionando 133 pérdidas de vidas humanas (SENPLADES, 2016) y daños en la infraestructura, sobre todo de la zona central de la urbe, que se caracterizaba por su actividad comercial. Se calcula que unas 2.690 empresas fueron afectadas, lo que corresponde al 90% del sector comercial de Portoviejo[55].

Cantón El Carmen

Este cantón que se encuentra ubicado al noroeste de la provincia de Manabí, limita al norte con la provincia de Esmeraldas, al este con la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, al sur con la provincia del Guayas. Cuenta con 89.000 habitantes, de acuerdo con el Censo 2010[56], y su población está equitativamente distribuida entre urbana (52.1%) y rural (47.9%). Tiene un ligero predominio de población masculina (51.1%) (INEC, 2010).

Su población económicamente activa es de 47,6%, de la cual el 51% se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y el 17.5% al comercio al por mayor y menor (INEC, 2010). Aunque hay una preeminencia de la actividad agrícola (destacan la producción de barraganete, café, cacao, maíz y frutas) y ganadera (cría de ganado vacuno, equino, porcino y aves de corral), el comercio es muy activo debido a que El Carmen es la principal vía de ingreso a la provincia de Manabí desde ciudades como Santo Domingo de los Tsáchilas y Quito.

La escolaridad de la población en el cantón El Carmen es bastante más baja que en los cantones de Manta y Portoviejo, correspondiente a 7.7 años para las mujeres y 7.5 años para los hombres. Igualmente, la tasa de analfabetismo supera ampliamente a la de esas dos ciudades con 10.3% para las mujeres y 11.5% en los hombres (INEC, 2010).

Por otra parte, El Carmen es uno de los cantones con mayor índice de pobreza por NBI a nivel provincial (80,5%) (INEC, 2010). Su índice de violencia de género es 38.90% (INEC, 2011) y el porcentaje de población trabajadora infantil es de 5.46% (ENTI, 2012).

Este cantón también fue afectado por el terremoto de 2016, con 8 víctimas mortales[57] y varias edificaciones colapsadas.

55 Ibíd. El Universo, 27 de abril de 2016.

56 Al 2016 su población es de 103.731, según la proyección del INEC.

57 El Universo, 25 de abril de 2016.

Cantón Pedernales

Pedernales se encuentra ubicado al norte de la provincia de Manabí. Cuenta con 55.100 habitantes, según el Censo 2010[58], y su población es predominantemente rural (60.3%), con un ligero predominio de hombres (51.6%) frente a la población femenina (48.4%) (INEC, 2010).

Su población económicamente activa corresponde al 44.6%. La mayor parte de esta población se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (45,9%), seguida del comercio (15,4%). Si bien el cantón Pedernales se caracteriza por el movimiento turístico debido al atractivo de sus playas, tan solo el 3,9% de su población se ubica en esta actividad económica (INEC, 2010).

La escolaridad de la población en el cantón Pedernales es baja, correspondiente a 6.1 años para los hombres y para las mujeres, en tanto que la tasa de analfabetismo (17.1% en ambos sexos) supera ampliamente la media nacional, que es de 5,8% en los hombres y 7,7% en las mujeres (INEC, 2010). Pedernales es uno de los cantones más pobres de la provincia de Manabí y del país, con un índice de pobreza por NBI de 93,7% (INEC, 2010). El 46.70% de las mujeres del cantón han sufrido algún tipo de violencia de género. Su índice de trabajo infantil es bastante bajo (1,42%) (ENTI, 2012).

Debido a que Pedernales fue el epicentro del terremoto acontecido en 2016, esta localidad sufrió 173 pérdidas de vidas humanas (SENPLADES, 2016) y gran parte de sus edificaciones fueron destruidas. En respuesta a la emergencia, actualmente se encuentra en este cantón una amplia presencia tanto del Estado ecuatoriano como de organismos internacionales que están brindando asistencia humanitaria y de emergencia en la localidad.

58 La proyección del INEC al 2016 establece que actualmente Pedernales cuenta con 61.193 habitantes.

ANEXO 4.- Terremoto del 16 de abril de 2016

El 16 de abril de 2016 el Ecuador sufrió un terremoto de magnitud 7.8, cuyo epicentro se dio en la costa ecuatoriana, entre las provincias de Manabí y Esmeraldas. Este fenómeno tuvo como resultado la muerte de 663 personas y otras 6274 personas heridas (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016b). El costo total de la reconstrucción a raíz del terremoto se estimó en 3344 millones de dólares, y se estima que los flujos totales perdidos por al producción de bienes y servicios ascendieron a 2,8 millones de dólares (SENPLADES, 2016).

Cabe indicar que los mayores daños se concentraron en la provincia de Manabí. La intensidad máxima evaluada (9 en la Escala Macro sísmica Europea –ESM) se dio en Pedernales y Chamanga en donde se evidenció daños en la mayor parte de las edificaciones. En las ciudades de Manta y Portoviejo se alcanzó una intensidad de 8 EMS (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016a). Así mismo, Manabí fue la provincia que reportó el 97% (649 de 663) de los fallecimientos que se dieron a partir del terremoto y el 80% (5029 de 6274) de los heridos y otras afectaciones directas. Manta con 211 fallecidos, Pedernales con 173 y Portoviejo con 133, fueron los cantones con mayor número de pérdida de vidas a nivel nacional (SENPLADES, 2016: 30).

En el terremoto colapsaron 20 mil viviendas, desplazando a un estimado de 80 mil personas[59]. Por esa razón se instalaron 37 albergues a nivel nacional, que dieron cobertura a 6437 personas, y 214 refugios, en el que se encontraban 22484 personas. Cabe indicar que solo en Manabí se ubicaron 23 albergues que albergaron a 5420 personas y 149 refugios (SENPLADES, 2016). Al 12 de abril de 2017, aún están en funcionamiento 15 albergues, con 3.600 personas[60]. Un año después del evento, el gobierno ecuatoriano continúa en el proceso de reparación, recuperación y construcción de infraestructuras colapsadas.

> *Por su parte, entre las principales afectaciones secundarias:*
> *(...) se registran 120 mil estudiantes con limitado acceso al sistema educativo, 593 mil personas con limitado acceso a los servicios de salud, 500 mil personas con inseguridad alimentaria, 350 mil personas con acceso restringido a agua en los primeros días luego del terremoto, 170 mil personas con afectaciones en sus medios de vida y 200 mil personas con afectaciones psicológicas (SENPLADES, 2016).*

59 Para calcular el número de desplazados se contabilizaron el número de viviendas afectadas y se lo multiplicó por un promedio de 4 miembros del hogar.

60 "Más de 3.000 personas siguen en los albergues a un año del terremoto del 16 de abril en Ecuador". El Comercio, 15 de abril de 2017. Disponible en:

Las opiniones expresadas en la presente publicación son de las autoras y no reflejan necesariamente las opiniones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni en relación con sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad. Como organización intergubernamental, la OIM actúa con sus socios en la comunidad internacional, con el fin de ayudar a responder a los retos funcionales de la migración; promover el desarrollo social y económico mediante la migración y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Organización Internacional para las Migraciones
Misión Ecuador
Av. Mariana de Jesús OE7-02 y Nuño de Valderrama
Edificio Citimed, Piso 8.
Telf: 593 (2) 393 4400
E-mail: iomquito@iom.int
Página web: www.oim.org.ec

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración