

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

Resumen Ejecutivo



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

RESUMEN EJECUTIVO DEL DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN LA PROVINCIA DE GUAYAS

Jefe de Misión – OIM

Damien Thuriaux

Programa contra la Trata de Personas - OIM

Argentina Santacruz, Oficial de Programas

Coralía Sáenz, Asistente de Programas

Autora: María Isabel Moncayo

Coordinadora: Adriana Montenegro Braz

Editado por: OIM Ecuador

Publicado por: OIM Ecuador

Primera edición: 2017

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 transmitida 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. Resumen ejecutivo del diagnóstico situacional sobre la trata de personas en la provincia del Guayas. OIM, Quito, 2017.

Tabla de Contenido

1.	Introducción y metodología	2
2.	Caracterización de la trata de personas en la provincia de Guayas	3
2.1	Trata con fines de explotación sexual	3
2.2	Trata con fines de mendicidad	5
2.3	Trata con fines de explotación laboral	5
3.	Respuesta institucional frente a la Trata de Personas	7
3.1	Eje de investigación, sanción y acceso a la justicia	7
3.2	Ejes de prevención, protección y reparación-restitución de derechos	8
3.4	Eje de coordinación y cooperación	10
4.	Conclusiones y recomendaciones	11

Lista de Acrónimos

CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
COIP	Código Orgánico Integral Penal
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada Para Niños, Niñas y Adolescentes
FEDOTI	Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional
FGE	Fiscalía General del Estado
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
SEPEs	Servicios Especializados de Protección Especial
SIAF	Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales de la FGE
SPAVT	Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal
TdP	Trata de Personas
VdT	Víctimas de Trata

1. Introducción y metodología

El presente documento es un resumen ejecutivo del diagnóstico que tiene como objetivo caracterizar la presencia de la trata de personas (TdP) en la provincia del Guayas, así como la respuesta institucional frente a la problemática de conformidad con los ejes articuladores del Plan Nacional contra la Trata de Personas. Este estudio toma como base la definición adoptada en el artículo 3 (a) del Protocolo de Palermo, pero fundamenta su investigación en la definición que establece el artículo 91 del Código Orgánico Integral Penal ecuatoriano (COIP).

Respecto a la metodología utilizada para la realización de este diagnóstico, la delimitación geográfica para el trabajo de campo incluye las ciudades en donde se detectó mayor presencia del delito, que corresponden a los cantones de Guayaquil, Durán, Milagro y El Empalme. Estos cantones fueron seleccionados a partir de seis criterios que combinan denuncias o referencias sobre el delito de la trata de personas, con factores demográficos, económicos y geográficos que inciden en la presencia de la trata de personas¹.

Para el levantamiento de información, se utilizaron fuentes primarias y secundarias, tanto cuantitativas como cualitativas. Con respecto a la información primaria, se realizaron 31 entrevistas semiestructuradas entre noviembre 2016 y marzo 2017 a servidores públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales, y dos grupos focales con la participación de servidores públicos².

Además, se solicitó información estadística a instituciones gubernamentales de carácter nacional y local. La información secundaria se obtuvo de fuentes oficiales de información, revisión bibliográfica, documental y prensa local de los últimos 6 años.

1 Estos criterios son: referencias de mayor incidencia de trata de personas, elevados índices de pobreza (NBI), elevados índices de violencia de género, desarrollo de actividades económicas de gran escala, densidad poblacional y nivel de accesibilidad, cohesión social y seguridad. Además, los criterios toman en cuenta las distintas modalidades de trata, tanto nacional como internacional, así como rural y urbana. Para mayores referencias véase el Diagnóstico sobre la Trata de Personas en la Provincia del Guayas.

2 Los grupos focales se desarrollaron en la ciudad de Durán, gracias al apoyo brindado por el CCPD.

2. Caracterización de la trata de personas en la provincia del Guayas

La tabla a continuación (Tabla 1) establece el número de noticias del delito de trata de personas que recibió la Fiscalía General del Estado (FGE) de la provincia del Guayas durante los años 2013 al 2016 a nivel cantonal. Los datos confirman la hipótesis planteada de que Guayaquil, Milagro, Durán y El Empalme son los cantones en donde se ha detectado mayor presencia del delito. Asimismo, indican que el delito de la trata se encuentra focalizado en el cantón Guayaquil, lo cual se podría explicar por su alta densidad poblacional³ y por la alta presencia de institucionalidad estatal. Otro indicador que arrojan los datos es que solo ha habido noticias del delito de trata en 7 de los 25 cantones de la provincia, lo que evidencia un bajo nivel de denuncia a nivel provincial.

Tabla 1: Noticias del delito de trata de personas por cantón provincia de Guayas (2013-2016)						
Cantón	2013	2014	2015	2016	Total	Porcentaje
Guayaquil	29	16	15	16	76	77%
Milagro	0	1	4	3	8	8%
Durán	1	1	3	1	6	6%
El Empalme	1	2	1	0	4	4%
Daule	0	0	1	1	2	2%
San Jacinto de Yaguachi	1	0	1	0	2	2%
El Triunfo	0	0	0	1	1	1%
Total	32	20	25	22	99	100%

Fuente: Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF), Fiscalía Provincial del Guayas.

No obstante, los datos cuantitativos entregados por la FGE del Guayas proporcionan pocas evidencias sobre la problemática⁴. Esta información no desagrega el delito por modalidades y tampoco da pistas sobre el perfil de los tratantes ni de las víctimas, lo que dificulta conocer las características particulares de la trata en la provincia y su real magnitud. Por este motivo, es necesario contrastar los datos cuantitativos con la información cualitativa para obtener una visión más completa de la situación. Sin embargo, a partir del diagnóstico situacional es posible afirmar que la **provincia del Guayas es un lugar de origen, tránsito y destino de trata con fines de explotación sexual, explotación laboral y de mendicidad.**

2.1. Trata con fines de explotación sexual

La información cualitativa recogida indica que la provincia del Guayas es un lugar de captación, tránsito y destino de trata con fines de explotación sexual interna e internacional que afecta tanto a mujeres adultas como a adolescentes.

³ Más de la mitad de la población provincial se encuentra ubicada en el cantón Guayaquil.

⁴ Se solicitó información del delito de la trata de los últimos 6 años a diversas instituciones públicas que trabajan la temática, como DINAPEN, Policía Judicial, FGE, Consejo de la Judicatura; sin embargo, ciertas instituciones no entregaron la información requerida o la información entregada no tenía uniformidad en los criterios. Por esta razón, se utilizó únicamente la información que proporcionó el SIAF de la FGE.

La *trata con fines de explotación sexual interna* es la modalidad más visible en los cuatro cantones estudiados, por ser la más reconocida tanto por las autoridades estatales como por los actores de la sociedad civil. Esta modalidad afecta sobre todo a mujeres adolescentes, de origen ecuatoriano, que provienen de hogares pobres, con bajo nivel educativo y que han sido víctimas de violencia intrafamiliar y de género.

Son tratadas a través de rutas al interior de la provincia del Guayas (desde los cantones pequeños hacia los cantones grandes); y también desde el interior de la provincia hacia otras provincias de la costa (como Los Ríos, El Oro y Santo Domingo) aunque también se identificaron víctimas de las provincias de Manabí y de El Oro. Si bien no se descarta que puedan existir redes organizadas a nivel interno dentro de esta modalidad, la información recolectada apunta a casos en los que interviene una sola persona en la comisión del delito, en los que la captación generalmente ha sido a través del enamoramiento.

Dentro de esta modalidad también se detectó la existencia de trata internacional, que afecta sobre todo a mujeres mayores de edad tanto ecuatorianas como de otro origen nacional. Si bien fueron identificados casos puntuales, la mayor parte éstos hacen referencias a mujeres colombianas que son traídas al Ecuador por redes organizadas para ser explotadas sexualmente.

También se mencionó el caso de una mujer ecuatoriana que fue víctima de trata por explotación sexual en Perú y luego traída de vuelta al Ecuador. Finalmente, se mencionó que Guayaquil es utilizado como lugar de tránsito para trata internacional con fines de explotación sexual de víctimas provenientes de Cuba, China y República Dominicana, aunque esta fue información aislada no corroborada por otras fuentes. Al parecer, las estrategias de captación serían ofertas de turismo y de concursos de belleza en el exterior. Pese a que no se puede hablar de rutas permanentes, se adjunta un gráfico con las rutas puntuales que se encontraron en estos casos.

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

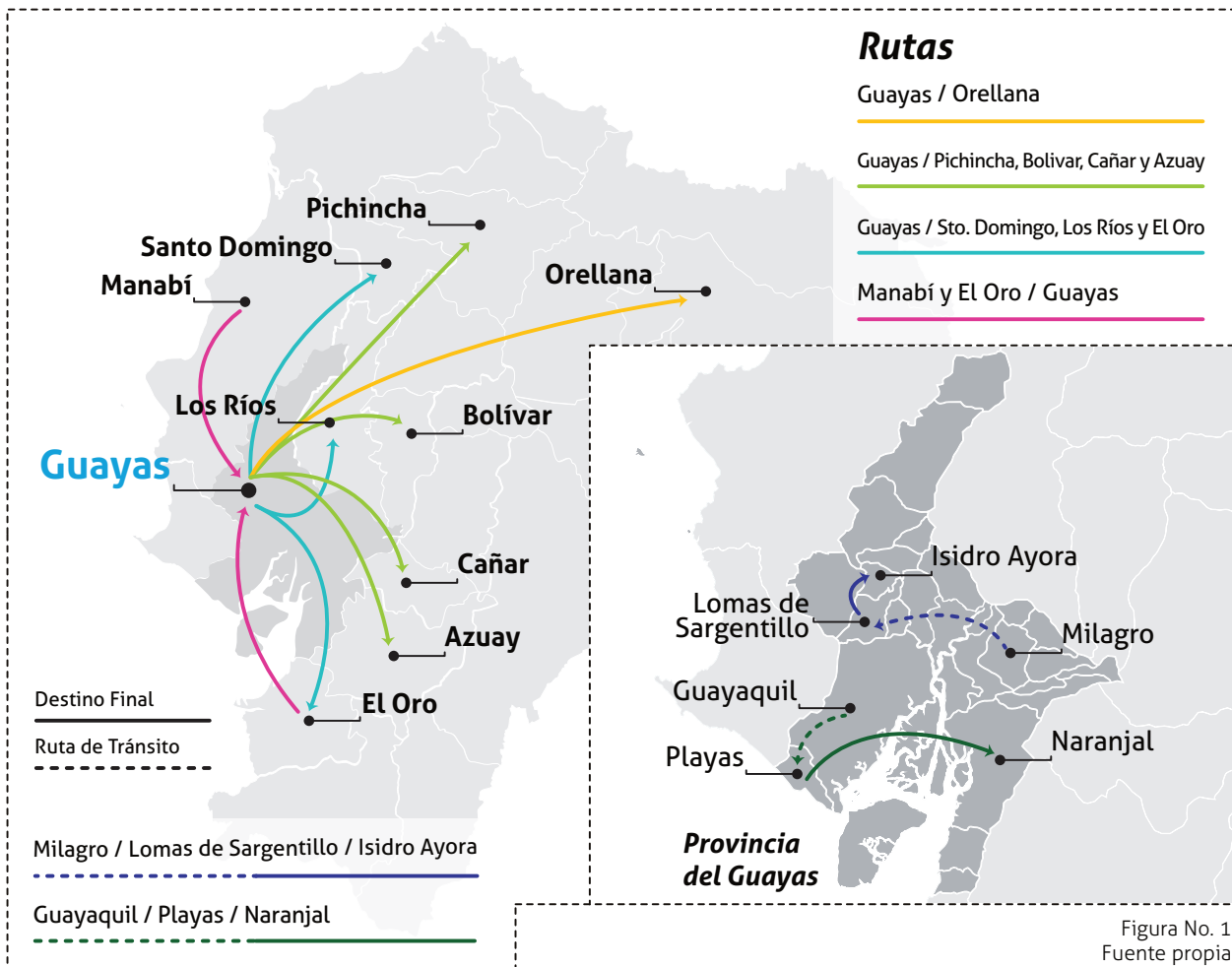
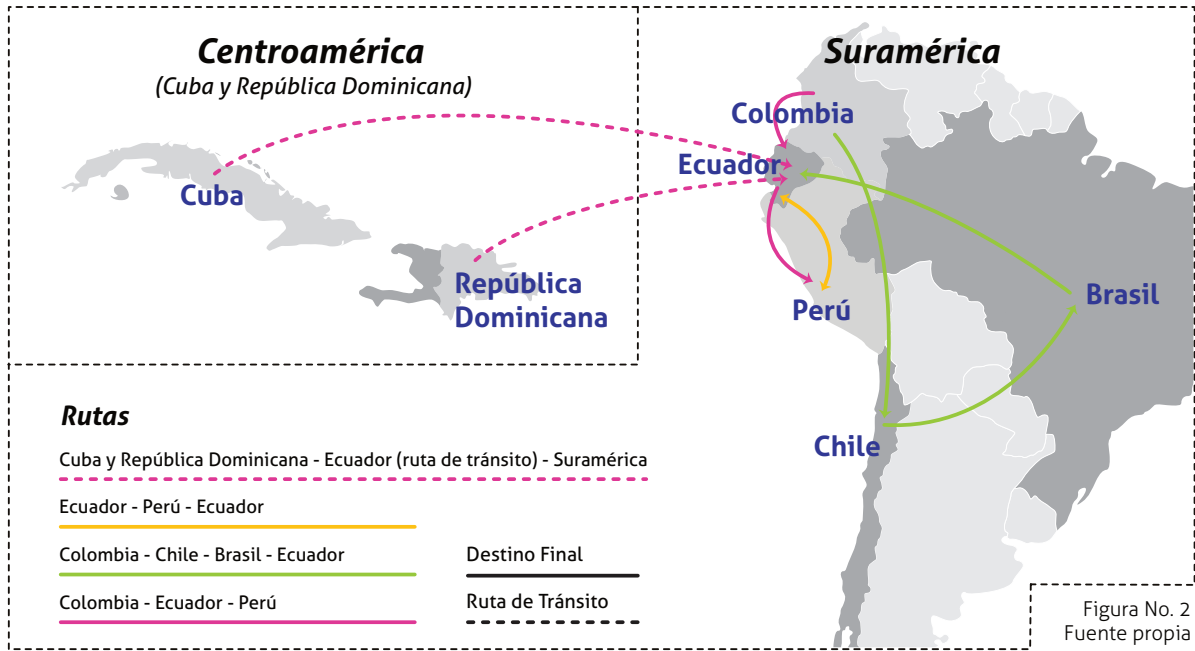


Figura No. 1
Fuente propia

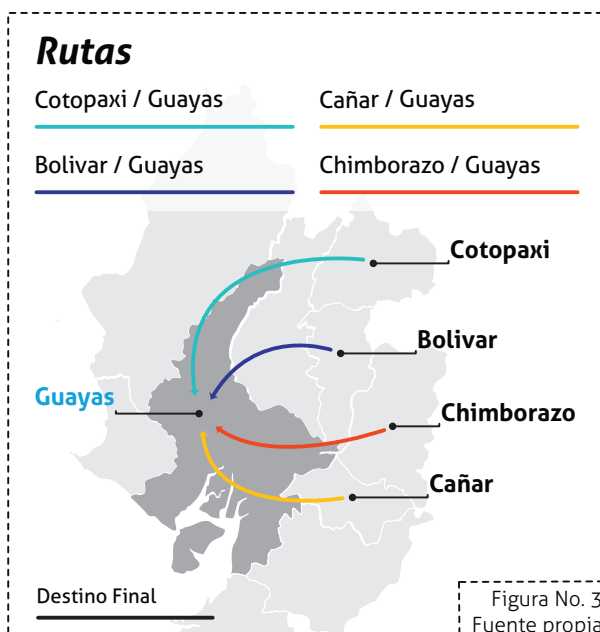
Rutas de trata internacional con fines de explotación sexual en la provincia de Guayas



2.2. Trata con fines de mendicidad

Esta modalidad de trata en la provincia también es interna y se da principalmente en la ciudad de Guayaquil. Las víctimas son generalmente niñas y niños de origen indígena, que son llevados desde la sierra centro (Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo y Cañar) hacia la provincia. Aunque también afecta a hombres y mujeres mayores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad.

Rutas de trata interna con fines de mendicidad en la provincia del Guayas



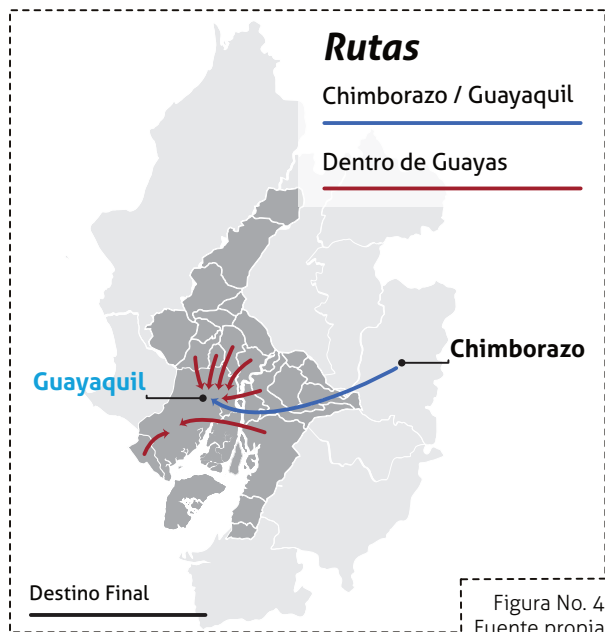
Si bien en Guayas se ha dado un descenso importante de la mendicidad gracias a la intervención del Estado, estas prácticas persisten y en ocasiones están relacionadas con bandas delictivas organizadas. Los reclutadores suelen ser personas conocidas de los padres quienes les entregan un determinado monto a cambio de que les “presten” o les “alquilen” sus hijos.

Los niños son trasladados a las ciudades de destino y son obligados a mendigar en las calles bajo la vigilancia de personas adultas. Este delito generalmente no se denuncia debido a que está relacionado a dinámicas que se encuentran naturalizadas y constituyen un medio de supervivencia para las familias de escasos recursos.

2.3 Trata con fines de explotación laboral

La trata con fines de explotación laboral en Guayas se da tanto a nivel interno como internacional. En la *trata por explotación laboral interna*, las víctimas son NNA de origen indígena que son llevados desde la sierra centro hacia la provincia del Guayas, y también NNA de origen campesino que son llevados desde el interior de la provincia hacia las ciudades grandes como Guayaquil y Durán.

Rutas de trata interna con fines de explotación laboral en la provincia del Guayas



En general se capta a los NNA varones para ventas ambulantes en calles y mercados, mientras que las mujeres son explotadas en el trabajo doméstico. Como en el caso anterior, la trata con fines de explotación laboral tampoco se denuncia porque responde a prácticas que se encuentran naturalizadas como medio de supervivencia. No obstante, al igual que en la trata con fines de mendicidad, esta práctica debe ser observada desde un enfoque de derechos humanos que no criminalice la pobreza y busque soluciones a los problemas estructurales que la fomentan.

La provincia del Guayas también es un lugar de origen y tránsito de *trata con fines de explotación laboral internacional*. La policía ha identificado casos puntuales que aluden a la explotación laboral de adolescentes oriundos de la provincia, que son trasladados a Perú. Por la falta de datos, es difícil establecer un perfil de los tratantes, aunque cabe señalar que en uno de los casos se detectó una banda delictiva que operaba entre los dos países. También existen estudios anteriores como el de la OIM (2012)⁵, que hacen referencia a la provincia del Guayas como lugar de tránsito de trata laboral externa de jóvenes kichwas otavalo oriundos de la provincia de Imbabura.

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

Este tipo de trata está vinculada con las rutas de los comerciantes kichwas hacia países latinoamericanos como Perú, Colombia, Chile y Brasil, así como algunos países europeos como Bélgica.

Rutas de trata internacional con fines de explotación laboral en la provincia del Guayas



3. Respuesta institucional frente a la trata de personas

3.1 Eje de investigación, sanción y acceso a la justicia

Con respecto a la investigación y sanción del delito, las estadísticas proporcionadas por la Fiscalía Provincial del Guayas (Tabla 2) indican que durante el período 2013 al 2016, se han recibido 78 denuncias del delito de trata de personas. De ese número, el 88% de noticias del delito se quedaron en una etapa pre-procesal y apenas el 5% llegaron a una sentencia condenatoria.

Tabla 2: Delito de la trata de personas, provincia del Guayas, Fiscalía provincial del Guayas ⁶						
Periodo	Denuncias	Investigaciones Previas	Desestimaciones	Instrucciones Fiscales	Sobreseimientos	Sentencias
2013	22	21	6	0	0	2
2014	21	16	4	2	1	1
2015	20	20	2	2	2	1
2016 (ene -sep)	15	12	0	2	0	0
TOTAL	78	69	12	6	3	4
Porcentaje	100%	88,46%	15,38%	7,69%	3,85%	5,13%

Fuente: SIAF.

La información cualitativa arroja varios factores que podrían incidir en que la mayor parte de los casos no pase de la etapa pre procesal. En primer lugar, se puede mencionar que el modelo institucional no se ajusta a las particularidades del delito de la trata en la provincia. Lo anterior se refleja, por una parte, en la centralización de las instituciones del sistema de justicia tanto en Quito como en la capital provincial. Así, la Fiscalía del Guayas cuenta con 14 Fiscalías Especializadas en Delincuencia Organizada

⁶ El total de denuncias en las tablas 1 y 2 no coinciden a pesar de que corresponden al mismo período de tiempo. De acuerdo con la Fiscalía, el número denuncias que se reciben en las diferentes dependencias de la entidad en cada cantón puede variar con respecto a la información que se registra en las fiscalías especializadas. Esta variación se debe a diversas razones, por ejemplo, que en ocasiones existe duplicación de denuncias o pueden darse desplazamientos de las denuncias a otros cantones o provincias.

Transnacional e Internacional (FEDOTI), que por su especialidad se encargan del delito de trata, y todas están ubicadas en la ciudad de Guayaquil. En los demás cantones de la provincia, los casos son asumidos por fiscales multicompetentes⁷ que no necesariamente poseen una comprensión de la naturaleza de la trata de personas y de sus particularidades.

Otro ejemplo es que la Unidad Antitrata de la DINAPEN tienen sus oficinas en Quito, y no cuentan con recursos necesarios para trasladarse a otras provincias y atender todos los casos.

⁷ 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.

Si bien los cantones están dotados de Unidades de la PJ y la DINAPEN, éstas no tienen recursos para llevar a cabo operaciones de inteligencia policial sobre el tema. A esto se añade la falta de infraestructura en los cantones pequeños, lo cual obliga a las víctimas a transportarse a Guayaquil para dar su testimonio anticipado, provocando su re-victimización y el abandono de los procesos.

Otro problema surge del enfoque transnacional y de crimen organizado de las FEDOTI, que incide en que los delitos de trata interna cometidos por personas particulares tengan una menor relevancia para los fiscales, e incluso sean vistos como delitos “leves” que causan una menor alarma social. Como consecuencia, no se investiga con el mismo rigor los delitos de trata que no tienen nexos con bandas organizadas, con lo cual se naturalizan conductas y no se sientan precedentes para que estos hechos no vuelvan a ocurrir.

Otra de las razones que incide en la escasa judicialización de los casos de trata se debe a la confusión de los tipos penales vigentes sobre el delito. Si bien el nuevo COIP hace un avance con respecto al Código Penal anterior al unificar los distintos tipos de explotación en un solo tipo penal y eliminar los medios de la trata (Art. 91), dado que mantiene otros delitos conexos como las diversas formas de explotación (Art. 95 al 108) y algunos de los delitos contra la integridad reproductiva (Art. 172,173 y 174), ha generado confusión entre los funcionarios encargados de la investigación y sanción del delito.

Es necesario recalcar que tanto los operadores de justicia como los representantes de la Policía entrevistados conocen sobre el delito y mencionan el enfoque derechos al hablar sobre la trata de personas. Esto ha sido fruto de las diversas capacitaciones que han llevado a cabo las respectivas instituciones. Sin embargo, en las entrevistas aún se observa ambigüedad en el discurso, pues persisten los estereotipos sexistas, la naturalización de las situaciones de explotación y una visión que se centra más en la sanción del delito que en la situación de las víctimas. Estos discursos sobre la realidad social ciertamente son moldeados por estructuras

patriarcales y adultocéntricas que reproducen un orden establecido; pero además, la visión del sistema penal tiende a centrar su análisis en la criminalización del delito, dejando de lado una visión de derechos humanos.

Por otra parte, un enfoque excesivamente centrado en la seguridad y en la penalización de las conductas, que deja en segundo plano los derechos de las víctimas, pocas veces toma en cuenta su situación particular y sus necesidades. En este sentido, se culpa a las víctimas y a sus familiares por no continuar con los procesos, pero poco se hace para garantizarles una debida atención psicológica, social, económica y de seguridad, requisitos necesarios para que puedan sostener procesos tan desgastantes y prolongados como lo son los penales.

3.2 Ejes de prevención, protección y reparación-restitución de derechos

Entidades a nivel central que trabajan TdP en la provincia

Una de las instituciones centrales que trabaja este eje a nivel provincial es el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT). Actualmente, en la provincia del Guayas el sistema cuenta con un equipo de tres psicólogos, dos trabajadoras sociales, un analista jurídico y agentes de seguridad que son proporcionados por la Policía Judicial y brindan atención exclusiva al sistema. Dado que el objetivo del SPAVT es brindar una asistencia integral a las víctimas (económica, laboral, educativa, psicológica y de seguridad), requiere de un trabajo interinstitucional en el que están involucradas otras instancias gubernamentales como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), el Ministerio de Educación, la Defensoría Pública, entre otras.

El Coordinador del SPAVT en Guayas confirmó que actualmente existen víctimas de trata protegidas en la provincia, aunque no fue posible acceder a las estadísticas, debido a un principio de confidencialidad. También informó que la provincia cuenta con una casa de seguridad a donde son derivadas víctimas de

diferentes delitos. Sin embargo, el proyecto a futuro es convertirla en una casa de seguridad especializada en víctimas de trata.

El SPAVT tiene algunas limitaciones. La primera es la limitación geográfica, pues los profesionales del sistema están situados en la ciudad de Guayaquil, lo que conlleva a que las víctimas y sus familiares tengan que movilizarse desde los cantones hacia esa ciudad para ser atendidos. Otra limitación está dada por la población a la que atiende, pues si bien el Art. 78 de la Constitución ordena que las víctimas de infracciones penales deben gozar de protección especial, solo aquellas que colaboran con el proceso penal son remitidas al sistema.

Otra de las instituciones centrales que trabaja este eje a nivel provincial es el MIES⁸. Una de las acciones de este Ministerio para combatir la trata se da a través de su política de erradicación progresiva de la mendicidad y el trabajo infantil denominada "Da Dignidad", que opera desde el año 2007. Esta política de mediano y largo plazo realiza intervenciones individuales, familiares y comunitarias para sensibilizar e informar sobre la problemática, además coordina con la DINAPEN y otras entidades institucionales para realizar controles en lugares públicos.

El MIES también brinda servicios de acogimiento institucional. Actualmente, en la provincia del Guayas estos servicios funcionan a través de convenios con 7 casas de acogida, las cuales se ubican en su totalidad en la ciudad de Guayaquil. Ninguna de ellas trabaja exclusivamente con víctimas de trata de personas. Por este motivo, la mayor parte de casos de trata son derivados a casas para mujeres o para NNA víctimas de violencia.

8 Es importante mencionar que mediante Decreto No. 1288, del 3 de enero de 2017, se transfiere al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la gestión y provisión de los servicios de acogimiento familiar de niños, niñas y adolescentes, hijos e hijas de las personas privadas de libertad (PPL); así como los servicios especializados de protección especial para la restitución de derechos amenazados y/o vulnerados de niñas, niños y adolescentes y sus familias. Dado que la mayor parte de la información de campo para la realización de este estudio se realizó previo a dicho cambio, en este informe no se incluye el nuevo trabajo realizado por el MJDH.

La concentración de las casas de acogida en la ciudad de Guayaquil⁹ genera dificultades para cubrir las necesidades de acogimiento de la población del resto de cantones de la provincia. En ocasiones, los operadores de justicia y la DINAPEN se han visto obligados a asumir por cuenta propia la protección de las víctimas hasta llevarlas ante el juez. También se les niega el cupo a las víctimas por falta de coordinación e información. En ocasiones los fiscales optan por entregar a las víctimas a los familiares, como una manera de reducir costos, lo que implica que no se le brinda la protección adecuada a las víctimas.

Otro de los problemas de las casas de acogida son los limitados recursos asignados por parte del MIES para la contratación de personal especializado, lo cual repercute en la calidad de la atención brindada y en la alta rotación del personal. A este problema se suma la reducción del presupuesto de esa cartera de Estado, la cual también cubre los costos de alimentación en las casas. Finalmente, si bien las casas manejan normas técnicas de protección especial, el modelo de acogimiento estatal tiene un enfoque inmediatista que se centra en cubrir las necesidades básicas de las víctimas, en detrimento de una visión integral a mediano y largo plazo que contemple la restitución de sus derechos.

Hasta el 2016, el MIES ofrecía asistencia a nivel local a través de los Servicios Especializados de Protección Especial (SEPES), cuya competencia se encuentra en transición hacia el MJDH. Los SEPES atienden casos de vulneración de derechos remitidos desde entidades de justicia, para lo cual disponen de equipos especializados de psicólogos y trabajadores sociales, así como rutas de atención que permiten identificar las necesidades de las víctimas, ya sea de educación, salud o acogimiento. En las entrevistas se mencionó que el SEPES de la Coordinación Zonal 8 del MIES¹⁰ atendió dos casos declarados

9 Las 7 casas de acogida en Guayaquil tienen jurisdicción en la Zona 8, la Zona 5 e incluso la Zona 7, razón por la cual trabajan al máximo de su capacidad.

10 El MIES posee en la provincia dos coordinaciones zonales en la provincia del Guayas. La Coordinación zonal 8 que cubre Guayaquil, Samborombón y Durán, y la 5 que cubre el resto de la provincia.

de trata de personas que fueron derivados a la Unidad Antitrata de la DINAPEN. En los demás cantones estudiados los equipos SEPES no ha atendido directamente casos declarados de trata de personas.

Entidades a nivel provincial que trabajan en TdP

En el año 2013, la Prefectura del Guayas aprobó la Ordenanza para la Prevención de la Trata de Personas con énfasis en el Turismo Sexual en la provincia del Guayas, que fue producto de un proceso participativo de construcción en el que participaron los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD). Este instrumento tenía como objetivo establecer medidas de prevención para la trata de personas y el turismo sexual; implementar y consolidar políticas públicas de promoción para la eliminación progresiva de estos delitos; fortalecer el sistema de atención a las víctimas de la trata y del turismo sexual en coordinación con otras instituciones; promover y facilitar la cooperación nacional e internacional para alcanzar su objetivo. Sin embargo, hasta la fecha esta ordenanza no ha sido aplicada ni socializada por la Prefectura.

No fue posible obtener información de la Gobernación del Guayas, entidad que representa al Ministerio del Interior como ente rector de la política antitrata en los territorios. En este sentido, es necesario que la Gobernación y el Ministerio del Interior coordinen sus acciones con las entidades públicas y privadas que trabajan en el tema, en un esfuerzo por aterrizar el Plan Nacional contra la Trata a nivel local.

Entidades cantonales que trabajan la TdP

En 2014, los municipios de los cuatro cantones estudiados, Guayaquil, Durán, Milagro y El Empalme, aprobaron sus respectivas ordenanzas para la creación de los CCPD. Hasta el momento, ninguno ha abordado la temática de trata de personas ni ha tenido conocimientos de casos de trata en sus localidades. Sin embargo, han incluido la temática de la movilidad humana en su planificación.

Guayaquil es el cantón que más ha avanzado en términos prácticos, concretamente mediante la incorporación de mesas de trabajo en materia de refugio y el establecimiento de una ruta de atención, protección y restitución de derechos de NNA con necesidad de asilo. Por su parte, Durán y Milagro están construyendo ordenanzas que pueden tener incidencia en el tema de trata. Durán está trabajando en una ordenanza sobre movilidad humana y Milagro en una ordenanza de erradicación del trabajo infantil y protección de los adultos mayores. En el Empalme, por su parte, el CCPD trabaja con la DINAPEN y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) para prevenir el trabajo infantil y rescatar a las víctimas.

Las JCPD son el órgano operativo encargado de la resolución por vía administrativa de las situaciones de amenaza o vulneración de los derechos individuales y colectivos de los grupos de atención prioritaria dentro de la jurisdicción del cantón. Hasta la presente fecha las JCPD de los cuatro cantones estudiados no han recibido denuncias sobre delitos de trata de personas, aunque es necesaria una mayor capacitación a su personal para que puedan reconocer este tipo de delitos.

3.3 Eje de coordinación y cooperación

Existen varias iniciativas en la provincia con relación a la trata de personas que llevan a cabo instituciones no gubernamentales, organismos internacionales y de la sociedad civil. Si bien la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) no cuenta con una oficina en Guayas en coordinación con el Ministerio del Interior, ha efectuado un proceso de capacitación y sensibilización sobre el tema en la provincia, en el marco de su Programa contra la Trata de Personas. Estas capacitaciones se han desarrollado desde el año 2012 al 2016 y fueron impartidas a servidores públicos, fiscales, policías y analistas de migración del aeropuerto de Guayaquil.

La Pastoral de Movilidad Humana, por su parte, cuenta con un amplio poder de convocatoria

y desarrolla talleres de sensibilización sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes dirigidos a estudiantes, autoridades, migrantes y poblaciones de acogida. Las hermanas Adoratrices, por su parte, trabajan desde hace 25 años con mujeres que ejercen el trabajo sexual. Su congregación está en la capacidad de apoyar un trabajo en red para apoyar a víctimas de trata a través de su servicio de psicología y trabajo social.

Por último, si bien no existe una tradición de trabajo en red en la provincia, la Mesa de Movilidad Humana de la Región Costa es un espacio adecuado para abordar el tema de trata de personas. Este espacio cuenta con diez años de experiencia impulsando temas relacionados con la movilidad humana y reúne a organizaciones de la sociedad civil, instancias gubernamentales, organismos internacionales y universidades, al cual se podrían incorporar otros actores.

4. Conclusiones y recomendaciones

De la información cualitativa recabada en las entrevistas se ha observado que en la provincia predomina la trata con fines de explotación sexual, laboral y mendicidad. En relación a la trata por explotación sexual, la información cualitativa arroja que la provincia del Guayas es un lugar de captación, tránsito y destino de trata interna que afecta sobre todo a mujeres adolescentes de origen ecuatoriano, también se detectó trata internacional que afecta principalmente a mujeres adultas tanto a ecuatorianas como de otro origen. En este tipo de trata es clara la participación de redes, incluso por los recursos financieros y administrativos que se requieren para poder trasladar internacionalmente a las víctimas. Se registraron denuncias de esta modalidad en los cuatro cantones estudiados. Si bien la trata con fines de mendicidad ha disminuido en los últimos años, todavía llegan a la provincia NNA oriundos de la sierra ecuatoriana para realizar esta actividad, muchos de ellos reclutados por terceros con el consentimiento de los padres. Finalmente, en cuanto a la trata con fines de explotación laboral, las víctimas son NNA de la sierra y de los cantones rurales del Guayas, que son ubicados en ventas ambulantes, mercados o el trabajo doméstico.

Con relación a la respuesta institucional, se ha observado que la mayor parte de las denuncias sobre trata de personas no llegan a la etapa procesal y menos aún a la sentencia. El diagnóstico arrojó algunas razones que podrían explicar este fenómeno y que es necesario continuar indagando para que las entidades competentes puedan mejorar la respuesta estatal. En primer lugar, se mencionó que las FEDOTI se enfocan en la investigación de delitos transnacionales cometidos por redes criminales, cuando la mayor parte de los casos que llegan a fiscalía son delitos de trata cometidos internamente por personas particulares. En este sentido, es de vital importancia que esos casos pasen a otras unidades que posean un enfoque más acorde con el tipo de delito, como las Unidades Especializadas en Violencia de Género.

Por otro lado, los operadores de justicia y la policía muestran confusión con relación a la tipificación del delito de trata en el nuevo COIP, pues lo confunden con tipos penales por explotación e incluso con delitos sexuales. Por lo tanto, es necesario que se fortalezca el proceso de capacitación sobre la trata de personas dirigido a los operadores de justicia y a la policía. Estas capacitaciones deben ir de la mano con procesos de sensibilización en el tema, los cuales son vitales para modificar estructuras discursivas y prácticas que reproducen un orden patriarcal, adultocéntrico y criminalizante.

Respecto a los ejes de prevención, protección y reparación-restitución de derechos en la provincia, el SPAVT menciona que ha atendido periódicamente a VdT en la provincia. Sin embargo, esta entidad tiene algunas limitaciones, como la centralización de sus actividades en la capital provincial y la imposibilidad de atender a víctimas que deciden no colaborar con el proceso penal. En este sentido, es de vital importancia que el SPAVT cuente con recursos humanos y financieros suficientes para dar abasto a toda la provincia, y que además se contemple incluir la protección policial a aquellas víctimas que, aunque no han entrado en el sistema, requieren que se precautele su vida e integridad física.

En referencia a las actividades del MIES, si bien la campaña "Da dignidad" ha dado buenos resultados, estas acciones apuntan a prevenir la trata con fines de mendicidad, y dejan de lado otras modalidades como la trata con fines de explotación sexual. Por otra parte, es necesario que esta entidad apueste con mayor énfasis por las casas de acogida para víctimas de trata y en la construcción de un modelo de atención especializado en VdT. Con relación a los SEPES, que ahora pasaron al MJDH, es necesario que cuenten con recursos y que este Ministerio desarrolle una estrategia de trabajo a nivel local.

A nivel provincial, en 2012, la Prefectura del Guayas tuvo una iniciativa formal en torno al combate de la trata mediante la construcción y aprobación de la Ordenanza para la Prevención de la Trata de Personas con énfasis en el Turismo Sexual en la Provincia del Guayas. Sin embargo, este instrumento no ha sido aplicado

ni socializado. En cambio, a nivel municipal, los CCPD y las JCPD necesitan recibir capacitación específica para trabajar el tema de trata. Además, es preciso que coordinen sus actividades con otras entidades de atención local, como los SEPES y organizaciones de sociedad civil que trabajan el tema o en problemáticas relacionadas, para crear rutas de atención específicas para VdT.

Las actividades se podrían coordinar a través de la Mesa de Movilidad Humana de la Región Costa, un espacio que permitiría trabajar de manera conjunta en la construcción e institucionalización de una ruta de atención a víctimas de trata en la provincia del Guayas, así como en la creación un comité de casos que articule con el Ministerio del Interior y el Comité Interinstitucional. Para ello, es fundamental que uno de los actores de la mesa asuma el liderazgo de este proceso. Por sus competencias y atribuciones, se recomienda que sea el CCPD de Guayaquil, con la asistencia técnica de alguna institución especializada.

Finalmente, es importante señalar que, para que estos esfuerzos logren su objetivo, deberán estar articulados al Plan Nacional contra la Trata de Personas. En tal sentido, es necesario que el Ministerio de Interior cuente con un presupuesto asignado que le permita actuar, así como crear un nuevo Plan Nacional contra esta problemática.

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

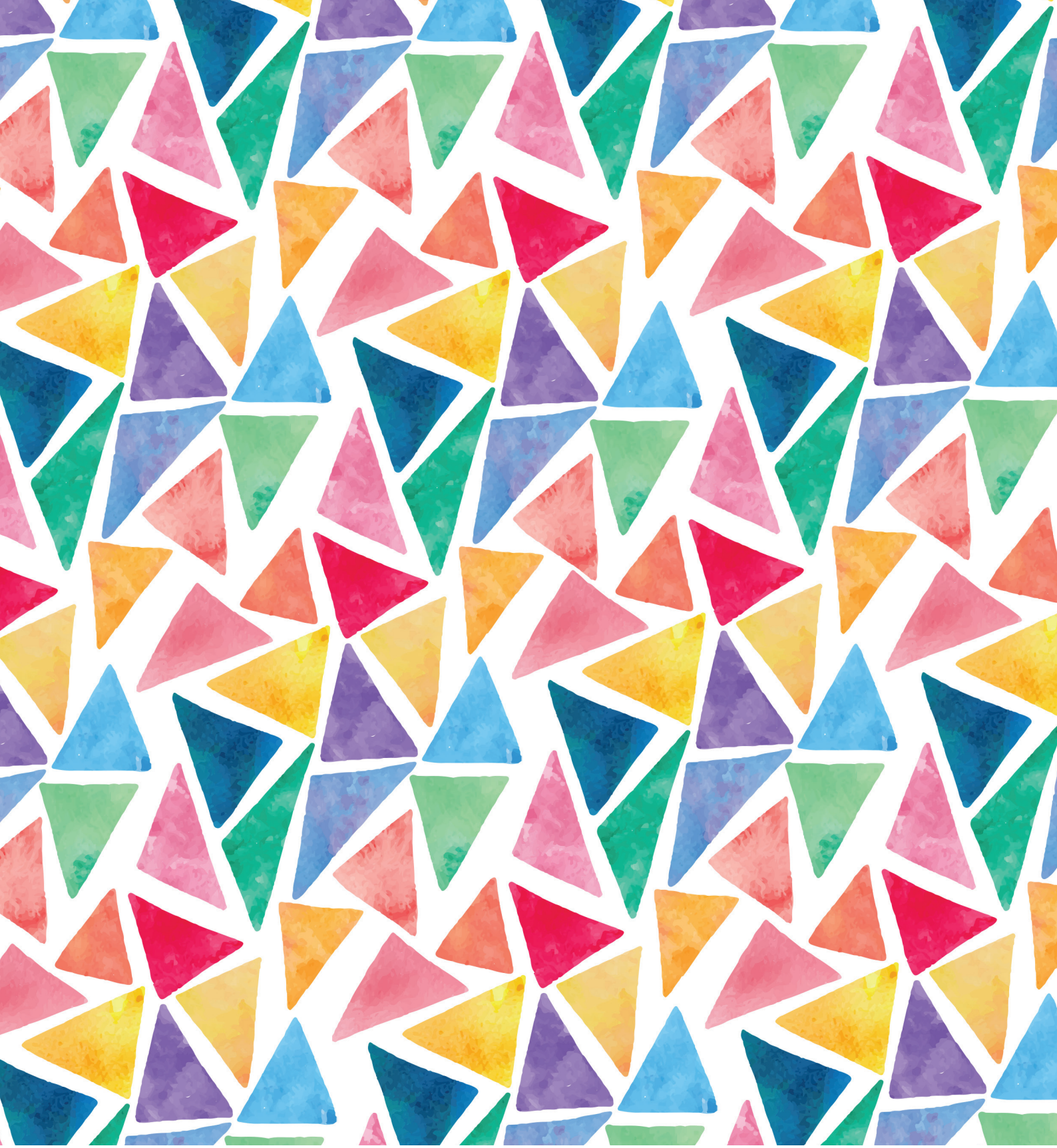
Av. Mariana de Jesús OE7-02 y Nuño de Valderrama

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

