

MEMORIAS DEL  
PROGRAMA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE LA  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES  
OIM-ECUADOR  
2006-2016



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



MEMORIAS DEL  
PROGRAMA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS DE LA  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES  
OIM-ECUADOR  
2006-2016



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



---

**Jefe de Misión de OIM Ecuador**

Damien Thuriaux

**Coordinadora del Programa Contra la Trata de Personas-OIM**

Argentina Santacruz

**Autora:**

Adriana Montenegro Braz (Consultora OIM)

**Titular de la obra:**

OIM Ecuador

**Publicado por:**

OIM Ecuador

**Primera edición:**

Abril de 2017

**ISBN-978-9942-8622-1-1**

**Quito-Ecuador**

El financiamiento para la diagramación e impresión de estas memorias 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.

© 2017 Organización Internacional para las Migraciones



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

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o 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: 2017. Memorias del Programa Contra la Trata de Personas de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM-Ecuador, 2006-2016. OIM: Quito.



---

# Tabla de Contenidos

● PRESENTACIÓN .....	2
● LISTA DE ACRÓNIMOS .....	4
● PRIMERA FASE DEL PROGRAMA (2006 - 2009) .....	6
• Asistencia en temas de prevención	
• Apoyo para la protección, reparación y restitución de derechos de las VdT	
• Apoyo a los procesos de investigación-sanción y acceso a la justicia	
• Actividades de coordinación y cooperación	
● SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA (2010 - 2014) .....	23
• Asistir al Estado ecuatoriano para implementar el Plan Nacional Contra la trata de personas	
• Ayudar a los gobiernos locales a implementar el Plan Nacional Contra la trata de personas	
• Apoyar para que los albergues provean mejores servicios a VdT	
● TERCERA FASE DEL PROGRAMA (2014 - a la fecha) .....	47
● CONCLUSIONES .....	48
● BIBLIOGRAFÍA .....	51
● ENTREVISTAS .....	57



---

## Presentación

La trata de personas es una forma contemporánea de esclavitud, que constituye una vulneración a los derechos humanos. Esta se manifiesta en diversidad de formas con características delictivas, muchas veces ligadas a las operaciones de redes de crimen transnacional. La única forma de dar una respuesta a esta problemática debe incorporar en especial un enfoque de protección a las víctimas de este delito. En ese sentido, los Estados han tratado de combatir la trata de personas a través de una serie de medidas legislativas, de política pública y de cooperación mutua.

Es por tal razón, que en el año 2000, en el marco de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, se crea el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, conocido como “Protocolo de Palermo” del que el Estado ecuatoriano es parte. Este instrumento fija los estándares mínimos para que cada Estado que lo ha ratificado tome las medidas legislativas necesarias para el combate a este delito; así como el establecimiento de políticas públicas, programas y otras medidas para prevenir la trata de personas y proteger a las víctimas.

Antes de la firma y posterior ratificación del Ecuador, en septiembre del 2002, del Protocolo de Palermo, el Estado

ecuatoriano atendía esta problemática desde diferentes ópticas en las que era evidente la ausencia de políticas públicas integrales frente al delito y la inexistencia de programas y recursos que pudieran dar una respuesta efectiva. En especial, la situación de las víctimas del delito era poco visibilizada y no se aseguraba a las mismas una protección integral a sus derechos. Sin embargo, la iniciativa gubernamental a partir de este instrumento internacional, aunada al mayor conocimiento de la problemática por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre el tema, y la asistencia técnica de los organismos intergubernamentales (OI) permitieron establecer marcos legislativos, programas y políticas para combatir de manera más eficaz el delito.

En especial, los OI usan su experiencia a nivel internacional para ayudar a mejorar los procesos nacionales y locales. También los organismos internacionales permiten la búsqueda de fondos que colaboran a los esfuerzos que tanto los gobiernos como las ONG realizan para dar respuesta a la problemática. Por último, los OI sirven de facilitadores en los procesos de coordinación, tanto locales como internacionales, que en el caso de la trata de personas, por ser un fenómeno que en varios casos traspasa las fronteras, son fundamentales para dar una respuesta integral.



---

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración. Su labor consiste en apoyar a la gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre materia migratoria; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que la necesitan.

Dentro de la extensa gama de actividades que lleva a cabo la OIM, la Organización ha trabajado con el tema de trata de personas a nivel internacional desde 1994, asistiendo a más de 85.000 víctimas de trata y sus familiares en más de 165 países. Una de las principales actividades ha sido la cooperación técnica para consolidar la capacidad de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para encarar los duros retos que presenta este delito.

Es dentro de este marco que se inserta el Programa Contra la Trata de Personas de la OIM Ecuador. Este Programa que inició su trabajo en el 2006, tiene como objetivo brindar asistencia técnica al Estado ecuatoriano para la lucha contra la trata de

personas; y, en este sentido, busca apoyar en la implementación del Plan Nacional Contra la Trata de Personas, documento que fija las bases de una política pública en la temática.

Transcurridos 10 años de esta labor, creemos importante la sistematización de trabajo del Programa Contra la Trata de Personas para el fin de que estas Memorias queden para un trabajo futuro de la Organización en esta problemática y como referente del trabajo realizado en el país sobre este delito. Esto con el fin de resaltar las buenas prácticas, así como acciones emprendidas que quedaron relegadas. Estas Memorias también buscar resaltar el trabajo realizado por las personas que fueron parte de Programa Contra la Trata de Personas de la OIM, así como todas aquellas personas que fueron contrapartes tanto de las instituciones públicas como donantes y ONG, que muchas veces su compromiso personal era más fuerte que el institucional. Nuestro más sincero agradecimiento a todos ellos.

**Damien Thuriaux**  
**Jefe de Misión, OIM Ecuador**



## LISTA DE ACRÓNIMOS

**ABA:** Colegio de Abogados de Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

**ACF:** Fundación Alas de Colibrí

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**CCNA:** Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia

**CIESPAL:** Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

**CNNA:** Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia

**CNJ:** Consejo Nacional de la Judicatura

**COMPINA:** Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia

**CONAMU:** Consejo Nacional de las Mujeres

**CORAPE:** Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador

**CTCI:** Comisión de Transición hacia el Consejo de la Igualdad de las Mujeres y Equidad de Género

**DINAGE:** Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno

**DINAPEN:** Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes

**DPE:** Defensoría del Pueblo

**EEUU:** Estados Unidos de Norte América

**FGE:** Fiscalía General del Estado

**FNJ:** Fundación Nuestros Jóvenes

**F-ODM:** Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

**GAF:** Fondo de Asistencia Global de la OIM (por sus siglas en inglés)

**IAEN:** Instituto de Altos Estudios Nacionales

**IDF:** Fondo de la OIM para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)

**ILANUD:** Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

**INFA:** Instituto Público de la Niñez y la Familia

**INNFA:** Instituto Nacional de la Niñez y la Familia

**MCDS:** Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

**MG:** Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades

**MI:** Ministerio del Interior

**MICS:** Ministerio Coordinador de Seguridad

---

**MIES:** Ministerio de Inclusión Económica y Social

**MJDH:** Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

**MRE:** Ministerio de Relaciones Exteriores

**MRL:** Ministerio de Relaciones Laborales

**MSP:** Ministerio de Salud Pública

**NNA:** Niños, niñas y adolescentes

**OACDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**OI:** Organismos internacionales

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**PC-JEM:** Programa Juventud, Empleo y Migración

**Plan Nacional:** Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual, Laboral y otros Modos de Explotación y Prostitución de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, Pornografía Infantil y Corrupción de Menores

**Plan Nacional reformulado:** Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas (2010)

**Protocolo Nacional:** Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata

**PRM:** Oficina de Población, Refugio y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (por sus siglas en inglés)

**R.O.:** Registro Oficial

**SENAMI:** Secretaría Nacional del Migrante

**SPAVT:** Sistema de Protección y Atención a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado

**TdP:** Trata de personas

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**UNIFEM:** Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

**UNP:** Unión Nacional de Periodistas

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**VdT:** Víctima de trata



---

## Primera Fase del Programa (2006 - 2009)

La primera fase del Programa tuvo como objetivo principal apoyar la implementación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual, Laboral y otros Modos de Explotación y Prostitución de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, Pornografía Infantil y Corrupción de Menores, que fue promulgado en el año 2006.

En ese sentido, la mayor parte de actividades se centraron en el apoyo al Estado ecuatoriano para que inicie la implementación de una política pública coherente e integral en la materia. No obstante, también se realizaron varias actividades de apoyo a los trabajos pioneros a nivel provincial y cantonal, con el fin de afianzar el tema en estos espacios que se venían generando. A continuación citamos el contexto en el que se dio paso a la creación del Programa Contra la Trata de Personas de OIM y posteriormente citaremos las principales actividades que se pusieron en marcha durante su primera fase.

En septiembre del 2002, el Ecuador ratificó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo). Este documento establece una definición internacionalmente compartida del delito y compromete a los Estados signatarios

a establecer medidas unilaterales y compartidas para prevenir y sancionar la trata, así como proteger a las víctimas de estos delitos, de conformidad con sus derechos humanos internacionalmente reconocidos (Global Rights, 2005).

Ahora bien, a partir de su compromiso con el Protocolo de Palermo, la Presidencia, mediante Decreto Ejecutivo No. 1981 de agosto de 2004, estableció como política prioritaria el combate a la trata de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral, y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Para ello, se creó una Comisión Interinstitucional encargada de la elaboración de un Plan Nacional Contra la Trata de Personas que permitiría al Estado ecuatoriano canalizar de forma más coherente y organizada la política pública de combate a estos delitos (véase FLACSO, 2006 y CNNA, 2008: 210).

Así pues, la Comisión inició la construcción del Plan Contra la Trata de Personas a través de un proceso participativo mediante la realización de diversos eventos, talleres y mesas de trabajo que fueron dando forma a la propuesta. Entre las instituciones y organismos que formaron parte de esta iniciativa podemos citar especialmente el trabajo de los que fueron el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), el Consejo Nacional de la Niñez y

---

Adolescencia (CNNA), el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA)<sup>1</sup>, el Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades (MG), a través de la Dirección Nacional de Género (DINAGE), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Ministerio de Relaciones Laborales (MRL)<sup>2</sup>. También cabe destacar que el Plan Nacional Contra la Trata de Personas contó con el apoyo técnico y financiero de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), quienes además acompañaron el proceso respetando las particularidades y procesos intrínsecos de la aplicación del Protocolo de Palermo en el país (véase FLACSO, 2006, CNNA, 2008: 210; A. Porras, entrevista personal, 26 de febrero de 2015).


Una vez que se contó con una propuesta que recogía los diferentes aportes sobre el tema, se aprobó el Plan Nacional para Combatir la Trata, el Tráfico y Explotación Sexual, Laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas con diversas identidades sexuales, mediante Decreto Ejecutivo No. 1823 de 12

de octubre del 2006. La principal misión de este Plan consistía en promover acciones integrales y coordinadas entre las diferentes instituciones del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales tendientes a reconocer la existencia y consecuencias de éstos delitos, y construir y poner en marcha sistemas especializados para prevenir, investigar y sancionar, así como proteger y restituir los derechos de las víctimas. Sin embargo, la entrada en vigor del Plan no implicó su puesta en práctica, pues aún faltaba trabajar en la ejecución de los objetivos estratégicos; así como fortalecer el trabajo de la Comisión Interinstitucional y la Secretaría Técnica, organismos creados para coordinar y monitorear los avances en el tema (FLACSO, 2006).

Aunado a esto, el Ecuador tipificó por primera vez el delito de trata de personas en la "Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica los delitos de Explotación Sexual de Menores de Edad", con fecha 23 de junio de 2005. Si bien existieron algunos vacíos en la tipificación, como el hecho de que la explotación laboral y la trata de personas estuvieran fraccionadas en artículos diferentes, el hecho de que el Estado ecuatoriano comenzara a establecer

<sup>1</sup> El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia nació el 29 de septiembre de 1960 con el objetivo de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños y buscar soluciones a los problemas del trabajo infantil, el maltrato, la deserción escolar y la desnutrición. Posteriormente, el 3 de julio de 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 1170 se modificó su nombre a Instituto de la Niñez y la Familia, entidad que fusionó al ex INNFA con otras organizaciones que trabajaban en el tema. Finalmente, el 2 de enero de 2013, mediante Decreto Ejecutivo N° 1356, el Estado ecuatoriano decide su desaparición total y sus funciones principales son asumidas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

<sup>2</sup> El Ministerio de Relaciones Laborales cambió su nombre a Ministerio del Trabajo mediante Decreto Ejecutivo No. 500 de 26 de noviembre de 2014.



cuáles eran las conductas sancionables respecto a este delito, evidenciaron su compromiso para combatir una de las peores formas de esclavitud y, a la par, cumplir sus compromisos adquiridos en la materia de conformidad con el Protocolo de Palermo (véase DPE, 2010).

En consecuencia, en el año 2006 el Ecuador pasó del nivel 3 al 2 en el Informe Anual sobre la Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos, cuyo objetivo es evaluar las actividades de los gobiernos para luchar contra la trata de personas, de conformidad con las obligaciones y los estándares del Protocolo de Palermo.

Esto implicaba que el Ecuador estaba realizando un esfuerzo considerable para prevenir la trata de personas, identificar y asistir a las víctimas, y sancionar estos delitos (Departamento de los Estados Unidos, 2005 y Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2006).

Con base en estos antecedentes, y teniendo en consideración que era necesario apoyar al Estado ecuatoriano para implementar el Plan Nacional, la OIM decidió poner en marcha el Programa Contra la Trata de Personas, cuya primera fase se llevó a cabo entre los años 2006 a 2009. Este Programa contó además con la ayuda financiera del Gobierno de Estados Unidos de América (EEUU) a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) (véase L. Tola, entrevista personal, 2 de marzo de 2015).

“La Agencia valoró siempre esa capacidad de coordinar [de OIM], sentarse a la mesa, de hablar con todos los actores y de ayudar a poner en práctica lo que en teoría se conoce como coordinar esfuerzos”.

**Lucrecia Tola,**  
Ex Oficial de Proyectos de USAID

Bajo este esquema, la primera fase del Programa implementó varias actividades de conformidad con los ejes articuladores del Plan Nacional, pero además incorporó un eje de trabajo de cooperación y coordinación interinstitucional, clave para el desarrollo de las actividades planteadas.

A continuación vamos a realizar un recuento de las actividades del Programa en su primera fase de conformidad con cada uno de los ejes de trabajo.

## Asistencia en temas de prevención

Con el fin de diseminar los contenidos del Plan Nacional Contra la Trata de Personas, OIM, en 2007, elaboró una versión de bolsillo del mismo, que se distribuía ampliamente tanto a autoridades y funcionarios públicos, como a representantes de organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales. El objetivo era concienciar de la problemática, tanto a nivel público como privado, y de esta manera obtener sinergias para la lucha

---

contra la trata de personas, especialmente considerando que el Plan Nacional había sido recientemente elaborado.

Las capacitaciones a autoridades, funcionarios/as, representantes de organizaciones de sociedad civil y población en general, en diferentes provincias y ciudades del país, también fueron parte de las estrategias de prevención de esta primera fase del Programa. Entre los lugares que se brindó capacitación se encuentran las provincias de Imbabura, Tungurahua, Santa Elena, Galápagos, El Oro así como las ciudades de Cuenca, Lago Agrio y Quito. Asimismo, se capacitó a los representantes de la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional, así como al personal del MG, MJDH, MRL, CONAMU, SENAMI, Ministerio de Turismo, etc. Las capacitaciones eran procesos coordinados con las instituciones parte con el fin de brindar un apoyo especializado a las mismas y los temas tratados dependían del tipo de explotación predominante en cada lugar.

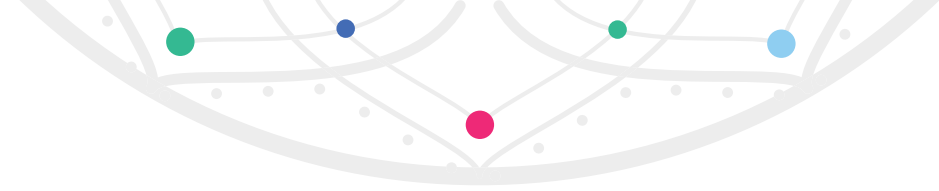
Una de las capacitaciones en contra de la trata de personas que tuvo mucha acogida, fue la realizada del 7 al 8 de agosto del 2007, en las instalaciones del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL), a 70 periodistas de radio y televisión de amplia trayectoria en el Ecuador. Esta capacitación tenía como principal objetivo sensibilizar y formar sobre el periodismo responsable sobre la trata de personas.

Esto se realizó considerando que ya comenzaban los primeros casos de judicialización de este delito en el país. Además, este evento permitió coordinar esfuerzos con varias instituciones públicas, privadas y ONG.

Cabe indicar que la OIM también realizó a comienzos del año 2009 capacitaciones intensivas a más de 40 funcionarios del MRL y SENAMI. Para esto la OIM realizó un taller de 2 días para inspectores del trabajo con el fin de proporcionarles herramientas para que puedan detectar a VdT en los operativos de control que realizan y conocer los canales para derivar apropiadamente los casos dependiendo del género, edad y tipo de explotación que ha sufrido la víctima.

La capacitación en la SENAMI (2009) se realizó a personal que proveía asistencia a la población migrante con el objeto de que puedan también identificar casos y derivarlos correctamente. Entre los funcionarios de SENAMI que se capacitaron se encontraban los oficiales que trabajaban en las representaciones de esta institución en Venezuela, Nueva York, París y Milán que eran quienes ofrecían asistencia a los ecuatorianos en el extranjero conjuntamente con el personal consular.

Asimismo, la OIM en 2006 colaboró para la implementación de la campaña **“Llama y Vive”** que respondía a la solicitud de la entonces Primera Dama de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.



---

Esta campaña que fue puesta en marcha en varios países de América Latina (Perú, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Nicaragua) y en Estados Unidos, tenía como objetivo realizar una difusión masiva para prevenir y sensibilizar sobre la trata de personas, al tiempo que promovía los contactos de líneas telefónicas gratuitas y confidenciales para la denuncia del delito y servicios de auxilio para las víctimas de la trata. Los materiales publicitarios de esta campaña, que tenían al cantante puertorriqueño Ricky Martin como protagonista, serían masivamente distribuidos en las ciudades del país que mostraran ser focos de origen de la trata. La iniciativa de esta campaña contó con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OIM y USAID (BID, s/f).

Para la implementación de esta campaña en el Ecuador se realizó un Memorando de Entendimiento el 6 de diciembre de 2006 entre el MRE, INNFA, BID, Fundación Ricky Martín, USAID y la OIM. A raíz de este Memorando, la imagen de la campaña "Llama y Vive" fue presentada el 13 de diciembre de 2006 en Quito, con la participación de 80 personas, entre ellas autoridades, prensa, funcionarios públicos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Entre los invitados se contó con la Primera Dama del Ecuador, el Comandante General de la Policía Nacional, el Subsecretario

de Relaciones Multilaterales del MRE, el Director de USAID en el Ecuador, el Director Ejecutivo de la Fundación Ricky Martín y un representante del BID.

Acto seguido, se comenzó a buscar la institución que quedaría a cargo de receptor las denuncias y solicitudes de servicios de auxilio. En ese sentido se acordó con las autoridades que podría ser la línea telefónica 101 (llamada de emergencia) que sería atendida por un equipo de profesionales capacitados en el tema para resolver consultas o tomar denuncias y derivarlas a los organismos competentes. Por su parte, el Colegio de Abogados de Estados Unidos (ABA por sus siglas en inglés) realizó durante el 2006 y 2007 varias capacitaciones sobre la trata de personas a más de 1000 policías en diferentes ciudades del país que operaban la línea 101, con el fin de dar una respuesta efectiva a las llamadas generadas a raíz de la Campaña "Llama y Vive". La OIM acompañó estos procesos, consciente de la importancia de dicha capacitación para el proceso de la campaña.

Sin embargo, luego de esto, en el 2007, el MG, MRE, FGE, INNFA, CNNA y DINAPEN comunicaron formalmente al BID y a la OIM que antes de implementar la campaña "Llama y Vive" deseaban concentrar sus esfuerzos en mejorar los servicios de asistencia y protección a las víctimas, así como el servicio de la



---

línea 101 que aún necesitaba mejorar su capacidad de respuesta ante el posible aumento de la demanda que se generaría con la campaña. Por esta razón, estas instituciones solicitaron al BID y a la OIM reprogramar los fondos de la campaña para mejorar la metodología de atención a las víctimas de trata.

La sensibilización y prevención del delito mediante el uso de diversas expresiones artísticas también fue una de las propuestas de la primera fase del Programa. La proyección masiva de películas contra la trata, una obra de teatro que representaba el tema y la difusión masiva de la temática en conciertos dedicados a la juventud, sirvieron como estrategia para sensibilizar a cientos de autoridades, funcionarios públicos, representantes de organizaciones de sociedad civil y población en general. Tanto las proyecciones, la obra de teatro y los eventos realizados sobre la temática en los conciertos, fueron coordinados y ejecutados con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.


Dado que la trata de personas era poco conocida en el país, su disseminación a través del arte fue una excelente manera

de sensibilizar y concienciar a la población sobre el delito y sus repercusiones sobre las víctimas, ayudando incluso a derribar estereotipos largamente contruidos, en especial respecto a la explotación sexual. De esta manera, se proyectaron conjuntamente con el MRE películas como Lilya 4-ever<sup>3</sup> y el Proyecto K11<sup>4</sup> en 2009, éste último tanto en Quito como en Guayaquil.

Por su parte, la obra de teatro "Los Pájaros de la Memoria" de la compañía Espada de Madera, que abordaba diferentes cuestiones sobre la migración, incluyendo la trata de personas, contó con la participación de más de 300 personas. Finalmente, la OIM, en 2007, 2008 y 2009, aprovechó el espacio del Quitofest, en el que participaron más de 40.000 jóvenes, para entregar panfletos y CD con información sobre el tema a más de 2000 personas y realizar un video foro en el que participaron 400 personas.

<sup>3</sup> Esta película cuenta la historia de una niña que vive la transición entre la antigua Unión Soviética y Rusia, y que al ser abandonada por su madre es explotada sexualmente.

<sup>4</sup> El Proyecto K11 consiste en una película y dos documentales acerca de dos historias reales de explotación sexual infantil en todo el mundo. El proyecto K11 incluye el trabajo de productores y directores renombrados, defensores de los derechos humanos y artistas internacionales. Las organizaciones internacionales, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG también participaron en el desarrollo del proyecto.



---

## Apoyo para la protección, reparación y restitución de derechos de las VdT

El 15 de octubre de 2007, la OIM firmó un Acuerdo de Cooperación para la implementación de un Programa Piloto de Acogida a Víctimas de Trata con la Fundación Nuestros Jóvenes (FNJ)<sup>5</sup> y con la Fundación Quimera en Machala<sup>6</sup>, con el objetivo de brindar apoyo técnico y financiero a estas casas de acogida.

En ese sentido, la OIM apoyó en la asistencia a más de 154 víctimas de trata y sus familias, pertenecientes a 12 comunidades, así como colaboró para la prevención, reintegración y monitoreo de 125 personas en riesgo de caer en este delito. El objetivo de la OIM fue aportar a la asistencia articulada y coordinada de servicios para las víctimas, que incluyera la atención residencial y ambulatoria, asistencia interdisciplinaria y el desarrollo de habilidades que permitieran a las VdT tener una vida independiente y reintegrarse con éxito en sus familias o comunidades.

Cabe indicar que una vez que FNJ contó con una casa de acogida, el apoyo de la OIM sirvió para la asistencia residencial de la VdT y ambulatoria cuando esta estaba en condiciones de regresar a su núcleo familiar. Por su parte, dado que aún no

contaban con una casa de acogida, el apoyo a Fundación Quimera se dio para la atención directa ambulatoria de las víctimas y la prevención del delito. Entre los servicios específicos el Programa aportó con la terapia individual, grupal y familiar de las VdT así como el mantenimiento de los servicios legales para la judicialización de los casos.

El acceso a salud, medicinas, ropa e implementos de limpieza, también fueron parte de los servicios. Por último, cabe indicar que también se brindaron varias capacitaciones a las VdT dependiendo de sus necesidades tanto laborales como académicas (véase S. Espinoza, entrevista personal, 24 de febrero de 2015; P. Onofa, entrevista personal, 17 de marzo de 2015).

Este apoyo de la OIM sirvió además para fortalecer las metodologías de intervención que se venían implementando y perfeccionando desde sus inicios en ambas casas de acogida, cuando gracias a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) iniciaron un programa de atención directa a las víctimas que duró desde el 2005 hasta inicios del año 2007. Además, este trabajo fue recogido y sistematizado en el estudio "Proceso de reinserción de adolescentes rescatadas de la explotación sexual comercial por los Programas de Acción de Quito y Machala 2005-2006", que contó con el apoyo financiero y

<sup>5</sup> El apoyo a FNJ se dio desde octubre del 2007 hasta marzo del 2009.

<sup>6</sup> El apoyo a Fundación Quimera se dio desde octubre del 2007 hasta septiembre del 2008 (R. Manso, entrevista personal, 24 de febrero de 2015).

técnico de la OIM. Dicho estudio permitió no solo recopilar información de las buenas prácticas y los casos de reintegración exitosos que se venían dando, sino que además tenía como objetivo a futuro servir de pauta para la respuesta estatal frente a los casos de trata de personas (véase FNJ, 2009; L. Tola, entrevista personal, 2 de marzo de 2015; S. Barragán, entrevista personal, 3 de marzo de 2015; A. Porras, entrevista personal, 17 de marzo de 2015; V. Supliguicha, entrevista personal, 26 de febrero de 2015).

Parte de este apoyo, consistió también en la búsqueda conjunta de aliados y la coordinación con el sector público y privado, nacional e internacional, con el fin de obtener recursos para incrementar la respuesta en términos de protección a las VdT.

En ese sentido, la OIM fue parte de una mesa de cooperantes que firmaron una carta de intención conjunta en la que se comprometían al financiamiento del proyecto “Desarrollo de una capacidad de respuesta institucional y comunitaria para la protección de NNA víctimas de trata y explotación en Sucumbíos, El Oro y Pichincha. 2007 – 2008”. De conformidad con los acuerdos OIM-USAID cubrirían la atención a las VdT en las modalidades residencial y ambulatoria y la reinserción exitosa de las víctimas en Pichincha y el Oro; el INNFA aseguraría el personal del proyecto; y, el Programa Proniño de Fundación Telefónica-Movistar entregaría becas educativas para la reinserción de


las VdT (véase FNJ, 2009; FNJ, 2008: 3; S. Barragán, entrevista personal, 3 de marzo de 2015; V. Supliguicha, entrevista personal, 26 de febrero de 2015).

La OIM entregó a FNJ y a Fundación Quimera un formulario que da pautas para la atención a las VdT y establece una terminología común para detectar estos casos. Este formulario contiene herramientas básicas para la evaluación inicial de las VdT, a saber: a) la identificación de los principales causas que han generado su vulnerabilidad; b) el tipo de explotación a la que fue expuesta; c) la valoración del riesgo; d) los requerimientos de asistencia; e) el ejercicio de sus derechos y retorno seguro; y f) el consentimiento informado para realizar la entrevista.

La recopilación de esta información fue de vital importancia para iniciar un proceso de atención integral de las VdT, la construcción de un proyecto de vida y su posterior reintegración. Además, para poder utilizar esta herramienta de trabajo la OIM brindó capacitación al personal de las fundaciones sobre su manejo (véase V. Supliguicha, entrevista personal, 26 de febrero de 2015).

“Aprendí mucho con el proyecto de la OIM y con el equipo técnico también”.

**Verónica Supliguicha,**  
Ex Coordinadora Técnica de FNJ y  
Directora Técnica de Proyectos ACF



También, el Programa apoyó para que a través de las casas de acogida se establecieran alternativas para las VdT y sus familias que no contaban con los recursos necesarios para tener independencia financiera. Para esto se implementó una serie de talleres de capacitación vocacional y estableció una serie de alianzas entre las entidades que trabajaban el tema para conseguir pasantías. Incluso, varias de estas pasantías que se establecieron con el sector privado<sup>7</sup> permitieron a las VdT adquirir habilidades para la construcción de su proyecto de vida y mejorar su autoestima.

En total, 18 VdT realizaron pasantías en las áreas de su interés y se estableció una base de datos con más de 30 instituciones que podrían ofrecer pasantías u oportunidades de empleo a las VdT. Parte de la inserción consistió en el trabajo con las familias y sociedades de acogida, en donde se brindó capacitación para que conocieran más sobre el delito y sus repercusiones, a fin de evitar la estigmatización y mejorar las oportunidades de reinserción de las VdT (véase S. Barragán, entrevista personal, 3 de marzo de 2015).

Ahora bien, con el fin de que las VdT tuvieran el tiempo necesario para participar de los talleres, los grupos de asistencia psicológica y de las pasantías, FNJ instaló en mayo de 2008, con el apoyo de la OIM, una guardería con personal especializado

para los hijos/as de las víctimas. En este centro se favorecía la adquisición y desarrollo de los primeros hábitos y actitudes de los niños y niñas, al tiempo que se buscaba orientar a las madres en la tarea educativa de sus hijo/as.

“La OIM se interesó por nuestra capacidad de un trabajo profesional con modelos y metodologías, pero con la OIM logramos un mayor grado de profesionalización porque nos aportaron todo un conocimiento de nuevos sistemas y metodologías de trabajo que apuntalaron lo que estábamos haciendo, a través de talleres de capacitación, material informativo, documentos de otros programas en los países en los que la OIM trabajaba el tema; y luego nos ofrecieron la oportunidad de sistematizar el trabajo que hacíamos y vincularnos con organizaciones no gubernamentales que habían trabajado el tema en sus provincias. La OIM fue un puente para realizar un trabajo coordinado con otras experiencias similares en el país”.

**Silvia Barragán,**  
Ex Presidenta  
Fundación Nuestros Jóvenes

Por otra parte la OIM consciente de la necesidad de apoyar casas de acogida para víctimas mayores de edad contribuyó

<sup>7</sup> Por ejemplo se establecieron pasantías con la Cruz Roja Ecuatoriana, el Hotel Marriot, el Cuerpo de Bomberos de Quito, Protección Animal Ecuador, Ciudad Mitad del Mundo, entre otros.

---

al Hogar de las Madres Adoratrices que reciben VdT mayores de edad por explotación sexual. Para esto la OIM firmó el 3 de enero del 2008 un acuerdo de cooperación técnica y financiera con las hermanas Adoratrices con el fin de que este espacio pueda brindar atención y acogimiento a las VdT de conformidad con las necesidades que se vayan presentando. De igual manera, la OIM donó a este hogar equipos tecnológicos y material para el trabajo con las víctimas.


Además, la OIM trabajó con el Consulado de Colombia en Ecuador y el Hogar de las Madres Adoratrices con el fin de mejorar los sistemas de referencia entre todas las instituciones, considerando especialmente que buena parte de la población que atiende el Hogar son VdT colombianas. Esto permitió que los procesos de protección y restitución de los derechos de las VdT puedan iniciarse en base a una sola entrevista por parte de cualquiera de las instituciones que prevenga en su conocimiento, y que luego a través del intercambio de información se evite consultar nuevamente a las VdT y quizás su re-victimización.

Por otra parte, y en el marco de cooperación que se firmó entre el MRE y la OIM en el 2007 para fortalecer los servicios consulares, la OIM se comprometió a apoyar al MRE para desarrollar un **Protocolo de Asistencia Consular a Víctimas Ecuatorianas de Trata de Personas en el Exterior**, que además contó con la estrecha coordinación con MJDH.

El objetivo del Protocolo, y el curso virtual que le acompaña, fue facilitar al Servicio Exterior del Ecuador “herramientas útiles para que les permita mejorar su actuación en el reconocimiento y atención integral a las víctimas del delito de la trata de personas, en la jurisdicción donde se desempeñan” (OIM, s/f [2]; OIM, 2008).

En ese sentido el Protocolo, que fue diseñado conjuntamente entre el personal del MRE y de la OIM, establece las directrices para orientar a los agentes consulares con el fin de que puedan detectar VdT ecuatorianas en el exterior y velar por sus derechos fundamentales. Por su parte, la capacitación virtual consiste en un proceso de aprendizaje a través de herramientas informáticas que incluye orientaciones prácticas para detectar el delito, actuar oportunamente, proteger la seguridad de la VdT en el exterior y promover que se restituyan sus derechos. Es importante mencionar que el MRE estableció que la capacitación virtual fuera obligatoria para todo el personal del servicio exterior, para lo cual el curso virtual contaba con mecanismos de evaluación de los conocimientos adquiridos (OIM, 2008).

Además, con el fin de afianzar el Protocolo Consular, la OIM diseñó e implementó un proceso de transferencia de los conocimientos a través de una serie de capacitaciones presenciales. La primera se realizó a un grupo de 10 oficiales de alto nivel del MRE, incluyendo al Subsecretario de Servicios Consulares, con el fin de entrenarlos



---

en las herramientas del Protocolo para que puedan posteriormente replicar sus conocimientos a sus colegas a través de la capacitación virtual. Posteriormente, se realizaron, con ayuda de la Subsecretaría de Servicios Consulares, dos capacitaciones en el exterior, una en Barcelona y otra en Washington, para entrenar al personal de los consulados y embajadas del Ecuador en Europa y Estados Unidos sobre el Protocolo Consular. Este Protocolo y el curso virtual fueron presentados formalmente y entregados el 26 de mayo de 2009 por los Ministros de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Justicia y Derechos Humanos; y, Gobierno y Policía, así como por la OIM a más de 110 autoridades y funcionarios públicos que representaban a las instituciones parte de la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional, así como personal diplomático y consular (véase P. Onofa, entrevista personal, 27 de marzo de 2015).

Por último, cabe recalcar que la OIM atendió, a través de los fondos del **“Fondo de Asistencia Global de la OIM”** (GAF, por sus siglas en inglés), varios casos de retorno voluntario y seguro hacia sus países de origen de VdT extranjeras en el Ecuador, así como de VdT ecuatorianas en el exterior que deseaban regresar. Los retornos eran parte de un trabajo coordinado entre FNJ, DINAPEN, Fiscalía, los consulados de los respectivos países de

origen, la OIM Ecuador y otras oficinas de la OIM a nivel regional y mundial. En ese sentido, la OIM brindó apoyo técnico y financiero para los retornos, que la mayor parte de las veces iban más allá del pasaje aéreo, cubriendo rubros como asistencia psicológica, social, de salud, albergue, etc. Las víctimas provenían principalmente de Colombia, pero también se encontraron víctimas bolivianas, chinas, etc. Mientras que las VdT ecuatorianas provenían de varios países de la región.

### Apoyo a los procesos de investigación-sanción y acceso a la justicia

Una de las actividades que la OIM apoyó técnica y financieramente dentro de este eje fue la capacitación que se realizó a jueces y fiscales en octubre del 2008. Más de 30 participantes del sector justicia fueron entrenados en el tema por un miembro del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). A la par, se aprovechó este espacio para elaborar un Manual de Capacitación de Género y Justicia que utilizó las experiencias observadas en esta capacitación para alimentar este documento (véase Arroyo y Jiménez, s/f). Posteriormente, se dio una réplica de esta capacitación a otro grupo de servidores de la justicia, utilizando el mencionado Manual.

Por su parte, la OIM consciente de la necesidad de apoyar al Estado ecuatoriano en los ejes de investigación y sanción, colaboró para la movilización, apoyo psicológico y legal a varias víctimas que participaron en los procesos penales. Esto tenía como objetivo no solo proteger a las VdT y sus derechos, sino coadyuvar en los procesos de empoderamiento de las mismas que permitían sostener los casos penales. Es así que OIM colaboró con la asistencia a VdT en casos tan emblemáticos en la ciudad de Quito como “La Luna”<sup>8</sup>, en donde se clausuró el local gracias a la Ordenanza Municipal No. 246, del 7 de febrero de 2008, así como el sonado caso “Doll House”<sup>9</sup> (véase Vanguardia, julio de 2011; E. Tufiño, entrevista personal, 3 de marzo de 2015; V. Supliguicha, entrevista personal, 26 de febrero de 2015; P. Onofa, entrevista personal, 27 de marzo de 2015).

También hay que recalcar que durante la primera fase de implementación, la OIM colaboró con el MG para realizar una serie de capacitaciones sobre el tema trata de personas a la policía, entre ellas la Unidad Anti Trata de la Policía Judicial, la DINAPEN y la Policía de Migración. Asimismo, la OIM colaboró con información al MJDH para armar una serie de capacitaciones que

fueron impartidas a la policía (véase P. Onofa, entrevista personal, 27 de marzo de 2015).

“Estoy muy agradecido con la OIM porque nos ha ayudado con mucha capacitación. Esperamos que esa coordinación y capacitación continúe porque son unos aliados muy importantes...”.

**Edwin Tufiño,**  
Jefe de la Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional

## Actividades de coordinación y cooperación


### A nivel nacional

Para la OIM es de vital importancia ayudar a las **instituciones del Estado ecuatoriano a nivel central** en sus tareas de coordinación y cooperación interinstitucional sobre la trata de personas. A este respecto, la primera fase del Programa tuvo como objetivo fortalecer la Comisión Interinstitucional<sup>10</sup> y la Secretaría Técnica del Plan.

<sup>8</sup> El centro de tolerancia “La Luna” en donde en una operación realizada en el año 2006, se rescataron 15 adolescentes víctimas de trata por explotación sexual (véase El Telégrafo, 2014).

<sup>9</sup> El centro de tolerancia “Doll House” fue allanado el 10 de diciembre de 2008 por denuncias de trata por explotación sexual, luego de lo cual se siguió un proceso penal. Sin embargo, el local no fue clausurado (véase El Universo, 2008).

<sup>10</sup> La Comisión Interinstitucional está conformada por el MI, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), MRL, MRE, MJDH, Ministerio de Educación, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), Ministerio Coordinador de la Seguridad (MCS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Turismo, Comisión de Transición hacia el Consejo de la Igualdad de las Mujeres y Equidad de Género (CTCI), CNNA, Defensoría del Pueblo (DPE), SENAMI, Fiscalía General del Estado (FGE), Policía Nacional, Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) (véase Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 57).



---

Sin embargo, los constantes cambios de institucionalidad estatal, respecto a la trata de personas desde la implementación del Plan, dificultaron esta tarea. Pese a esto, existieron algunas actividades que permitieron un trabajo coordinado con la Comisión Interinstitucional e, incluso, algunas lecciones importantes que posteriormente fueron tomadas en cuenta para la planificación de los objetivos en la segunda fase del Programa.

Poco después de la entrada en vigencia del Plan Nacional Contra la Trata de Personas (2006), el MG, a través de la DINAGE, expresaron su deseo de asegurar un espacio físico para establecer una oficina central con el fin de coordinar el trabajo en el tema. Sin embargo, pocos meses luego de esto, el nuevo Gobierno asumió el poder y se dieron algunos cambios institucionales en el MG, entre ellos, el liderazgo del tema trata de personas fue traspasado de la DINAGE a la Subsecretaría de Coordinación Política del MG y, posteriormente, a la Oficina de Derechos Humanos de esta dependencia. Luego, en el año 2010, la rectoría del tema de trata de personas pasó del MI<sup>11</sup> al MJDH, razón por la cual los fondos para apoyar a la creación de una oficina tuvieron que ser reasignados.

De igual manera, la OIM apoyó la solicitud del MI para la creación de una página web que sirva como centro de información, entrenamiento, monitoreo y coordinación para las instituciones estatales encargadas

de la implementación del Plan Nacional. En ese sentido, la página web incorporó los siguientes elementos: a) los avances que sobre la marcha se dieran del Plan Nacional, así como el Plan Operativo Anual (POA) de la Comisión Interinstitucional, con el fin de ser un espacio que promueve la transparencia y rendición de cuentas; b) módulos de capacitación interactiva tanto para funcionarios de las diferentes instituciones que hacían parte del plan como para público en general, incluyendo a NNA; c) una librería virtual que contiene publicaciones nacionales e internacionales sobre el tema; y, c) un espacio de coordinación de actividades.

La página web fue posteriormente validada y aprobada en un evento de presentación llevado a cabo el 26 de mayo de 2009 que contó con la participación del MI, el MJDH, MRE, OIM y más 110 autoridades y funcionarios que representaban las instituciones de la Comisión Interinstitucional y personal diplomático y consular. Asimismo, se capacitó a personal del MJDH, con el fin de que puedan actualizar periódicamente dicha página, y eventualmente entregarla al personal del MI una vez que se realizara formalmente el traspaso de la rectoría del tema trata a ese Ministerio.

Por otra parte, en el marco del Plan Nacional, el MI contempló la necesidad de implementar un sistema que permita

<sup>11</sup> Mediante Decreto Ejecutivo No. 410 del 30 de junio del 2010 se dispuso el cambio denominación del Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades, por el de "Ministerio del Interior".



mantener una base de datos liderada, procesada y de pertenencia del Estado ecuatoriano que permita el registro de información sobre casos de VdT, con la finalidad de dar un efectivo seguimiento a éstos.

Esto en última instancia permitiría ajustar los planes de intervención basados en las necesidades emergentes, así como la formulación de políticas públicas basadas en información estadística real. El Sistema INFOTRATA es una herramienta destinada al servicio de una comunidad de usuarios pertenecientes a diversas entidades estatales, tanto las vinculadas directamente al Plan Nacional Contra la Trata de Personas, como las que se relacionan en los procesos de administración de justicia y vigilancia del debido proceso. Para esto, se realizó un diagnóstico sobre la forma en la que las instituciones públicas y privadas recolectan información sobre casos de TdP. Posteriormente se elaboró una base de datos que contemplaba a las instituciones públicas y privadas que podrían alimentar la base, siendo la institución rectora del Plan Nacional Contra la Trata de Personas la encargada de administrar la herramienta. Una vez que se alimentaba la base se podría obtener datos estadísticos generales e información pormenorizada de cada caso y su estado, con el fin de mejorar el seguimiento de los mismos. Además, si bien el INFOTRATA no constituye un protocolo de asistencia de las VdT, ciertamente estableció una primera ruta de protección en estos casos.


Por último, se dio una serie de capacitaciones a personal del CNNA, CONAMU, Policía de Migración, Ministerio de Turismo, Ministerio de Trabajo, Defensoría del Pueblo, servidores judiciales y sociedad civil de 8 provincias, con el fin de que conozcan los mecanismos para alimentar la base del INFOTRATA.

"Algo que la OIM siempre tuvo muy claro y que era parte de su forma de trabajar era que iban a asesorar a diferentes entes gubernamentales en aquellos temas en los que ellos hayan detectado sus necesidades".

**Lucrecia Tola,**  
Ex Oficial de Proyectos de USAID

Por otro lado, en octubre de 2008, el CNNA presentó el primer informe nacional sobre la trata de personas denominado "Una presencia invisible". Este informe que contó con el apoyo del INNFA, Plan Ecuador, OIM y el BID, tenía como objetivo dar a conocer "la situación de la trata de personas en la mayoría de las provincias del país así como las iniciativas locales que hasta el momento configuran la respuesta a este delito" (CNNA, 2008: 15). Los resultados del informe fueron socializados durante un taller que se dio luego de su presentación, en donde se obtuvieron varios aportes que fueron incorporados al documento.

Respecto a las actividades de la OIM con los **gobiernos descentralizados** se puede citar la ayuda financiera y técnica



---

para ayudar a las instituciones públicas a combatir la trata de personas en Cuenca. En ese sentido a finales del año 2008 la OIM firmó con el CCNA de Cuenca un acuerdo de cooperación para el proyecto “Fortalecimiento de los Mecanismos de Cooperación Técnica y Provisión de Servicios para la Prevención, Identificación y Restitución de los Derechos de las Víctimas de Trata”.

Este proyecto tenía como objetivo realizar un estudio sobre las causas que aumentan la demanda de servicios sexuales de NNA en la ciudad de Cuenca; la implementación de un mecanismo de atención integral para las VdT; y, elaboración de un módulo de capacitación para diferentes actores que trabajan el tema de la trata de personas (véase AG. Mosquera, entrevista personal, 3 de marzo de 2015).

El trabajo con el CCNA de Cuenca permitió realizar talleres de prevención a más de 4000 niños, niñas y jóvenes en 13 escuelas urbanas y rurales del cantón Cuenca. Los NNA además validaron las herramientas de aprendizaje que incluían materiales recreacionales y didácticos. Por su parte, se realizaron también talleres a más de 100 personas en 20 espacios rurales y urbanos de Cuenca. Entre los/as capacitados/as se encontraron tenientes políticos, fiscales,

autoridades de turismo, representantes del INFA, de la Unión Nacional de Periodistas (UNP) y otras organizaciones locales. De igual manera, por medio del proyecto se realizaron dos cuñas radiales contra la trata de personas para NNA que fueron transmitidas en tres estaciones de radio del cantón. Finalmente, a través del proyecto se elaboraron un total de 66000 hojas informativas para NNA que fueron distribuidas en las parroquias urbanas y rurales del cantón.

Las actividades de coordinación de la OIM también incluyeron el trabajo con **organizaciones de sociedad civil**. Es así que la OIM no solo participaba como miembro observador en las reuniones de la **Red Anti-Trata de Quito**<sup>12</sup>, sino que además colaboró técnica y financieramente para implementar y coordinar algunas actividades. En ese sentido, la OIM apoyó a la actividades de prevención que llevó a cabo la Red, a través de actividades de sensibilización realizadas en el marco de este espacio (véase V. Supliguicha, entrevista personal, 26 de febrero de 2015).

Incluso la OIM contrató servicios para la creación de un logo de la Red, que permitiera su identificación (V. Supliguicha, entrevista personal, 26 de febrero de 2015).

<sup>12</sup> La Red Anti-Trata de Quito se conforma en junio de 2006 por una serie de entidades públicas y privadas que trabajaban en la lucha contra el delito de trata. (Red Antitrata, s/f).

---

También, la OIM participó en su calidad de observador de las negociaciones y coordinación de la Red con el Distrito Metropolitano de Quito para operativizar la Ordenanza Municipal N. 246 o “La Ordenanza que Regula la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Contra la Explotación Sexual en el Distrito Metropolitano de Quito”, del 7 de febrero de 2008, en la que el Municipio declara como política pública la protección integral de niños, niñas y adolescentes, que estén dentro de su jurisdicción, contra todo tipo de explotación sexual.

De igual manera, se apoyó la discusión y revisión de casos emblemáticos que se presentaron en este espacio y que fueron fundamentales para coordinar de mejor manera las actividades de las organizaciones que prestaban servicios de atención y protección a las VdT.

Gracias al trabajo articulado de las instituciones gubernamentales, organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales se pudo lograr la inclusión de la trata de personas en la Constitución de la República del Ecuador del 2008. En ese sentido, en la Constitución ecuatoriana en su artículo N° 66 se considera al tema trata de

personas como una violación al derecho de libertad que incluye “la prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Respecto a la coordinación dentro del **Sistema de Naciones Unidas**<sup>13</sup>, la OIM trabajó con diferentes agencias que de una u otra forma abordan este tema. Por ejemplo, la OIM apoyó la inclusión del tema de trata de personas en diferentes espacios que se organizaron por diferentes agencias como los 16 días de campaña en contra de la violencia, los grupos de trabajo para el Plan Estratégico de la Región Andina liderado por UNIFEM, capacitaciones conjuntas a policía, tanto a nivel central como en la frontera norte, entre otros.

También es importante destacar que a comienzos del 2009 la OIM apoyó con capacitación sobre trata de personas a 25 miembros de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) dentro de un evento que fue organizado por la OACDH. Todas estas actividades tenían como objetivo mejorar la coordinación y potenciar los esfuerzos que las agencias de Naciones Unidas realizan de conformidad con las áreas de su competencia.

<sup>13</sup> La OIM es parte del Sistema de Naciones Unidas desde el 19 de septiembre de 2016



---

## A nivel internacional

De conformidad con el Plan Nacional, y con el fin coadyuvar a la creación y/o fortalecimiento de mecanismos cooperación interestatal para garantizar el cumplimiento de los derechos de las víctimas, así como su asistencia consular y repatriación oportuna en el marco de sus derechos, OIM realizó y colaboró con varias actividades tanto a nivel regional como mundial.

A **nivel regional**, la OIM colaboró para la realización de la Primera Conferencia Trinacional sobre Trata de Personas, que se llevó a cabo en la ciudad de Quito del 21 al 22 de noviembre de 2006. En esta Conferencia participaron altos funcionarios de Ecuador, Colombia y Perú que trabajaban en la temática con el fin

de sentar las bases y determinar los pasos siguientes para impulsar mecanismos efectivos de cooperación entre los tres países, especialmente en lo que se refiere a la investigación y judicialización del delito, protección y asistencia a víctimas, retorno voluntario de las mismas e investigación y sanción de tratantes.

Además, a **nivel global**, la OIM dio apoyo técnico al MRE para la elaboración del Informe del Ecuador respecto al Protocolo Facultativo de la Convención Sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía en el marco de Naciones Unidas. Al respecto, la OIM participó de las reuniones preparatorias del informe en las que aportó con información relevante sobre el Plan Nacional y las actividades del Estado en el tema.

---

## Segunda fase del Programa (Septiembre 2010 - 2014)

La segunda fase del Programa Contra la Trata de Personas, inició en medio de un proceso de transición normativa e institucional sobre el tema de trata a nivel del Gobierno central. Por esta razón, el Programa planteó nuevas actividades con el objeto de colaborar de manera más efectiva con el Estado ecuatoriano respecto a sus respuestas en los ejes de prevención; protección integral, reparación y restitución de los derechos de las víctimas; investigación, sanción y acceso a la justicia; y coordinación-cooperación. A continuación citaremos el marco sobre el cual comenzó a gestarse la propuesta de la segunda fase del Programa, para luego indicar cuáles fueron los ejes sobre los que se formuló esta fase y sus principales actividades.


Tres años después de la aprobación del Plan Nacional<sup>14</sup>, se observaron algunas dificultades y limitaciones para la aplicación de este instrumento. En especial, el hecho de que se incluyeran numerosas y complejas problemáticas en el Plan no permitía atender de “manera profunda y especializada cada uno de los delitos”.

Este hecho también fue observado por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares en su 13º período de sesiones, celebrado entre el 22 de noviembre al 3 de diciembre del 2010, una vez que se recomendó al Estado ecuatoriano “la elaboración de un plan que aborde la trata de personas exclusivamente” (véase Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12-13; Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, 2010).

Atendiendo a los avances constitucionales respecto al tema y a las dificultades y limitaciones de aplicación del Plan Nacional, la Comisión Interinstitucional, bajo la coordinación del MJDH, conformó en el año 2010 un Comité de Actualización del Plan<sup>15</sup> cuyo objetivo fue reformular el Plan Nacional y enfocarlo únicamente al tema de la trata de personas. De esta manera, se inició un proceso de construcción participativo para la reformulación del mismo. Al respecto, se realizaron varios

<sup>14</sup> Como mencionamos anteriormente el Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual, Laboral y otros Modos de Explotación y Prostitución de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, Pornografía Infantil y Corrupción de Menores se aprobó mediante Decreto Ejecutivo No. 1823 de 12 de octubre del 2006.

<sup>15</sup> Que estaba conformado por la SENAMI, Defensoría del Pueblo, CNNA, Comisión de Transición hacia el Consejo de la Igualdad de las Mujeres y Equidad de Género, Consejo de la Judicatura y Fiscalía General del Estado (Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 13).



---

talleres entre los representantes de la Comisión Interinstitucional, sociedad civil, organismos intergubernamentales e instituciones públicas que manejan el tema, los cuales presentaron una versión final del Plan en febrero del 2011 para ser aprobada por el Ejecutivo. En este sentido, el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas actualizado ofrece un abordaje integral basado en la prevención de la trata, protección para las víctimas y juzgamiento de los tratantes; al tiempo que promueve acciones comprensivas y coordinadas entre las distintas instituciones estatales que forman parte del Plan (véase Comisión Nacional para la Elaboración del Plan, 2006: 12-13 y Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12-13).

En septiembre del 2011, la Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior, reasumió la rectoría del Plan<sup>16</sup> y el consecuente mandato de coordinar su implementación con el resto de los ministerios sectoriales e instituciones estatales con competencia. En ese sentido, una vez que la problemática de trata regresó al Ministerio del Interior, esta institución inició un trabajo hacia la

consolidación de la política pública en esta materia. En especial esta instancia trabajó para que el Plan reformulado pudiera ser aprobado y convertirse en una respuesta estatal más efectiva frente al delito. A la par, se retomaron las reuniones de la Comisión Interinstitucional, dividiendo su trabajo por mesas con el fin de mejorar la respuesta gubernamental en cada uno de los ejes de la trata de personas (véase Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 14).

Pese a los avances que existieron en el tema, los cambios institucionales ralentizaron la respuesta estatal del Gobierno central frente a la construcción de política pública en el tema trata<sup>17</sup>. Incluso, no se había conseguido la aprobación del Plan reformulado y si bien aún se contaba con el Plan Nacional Contra la Trata de Personas del 2006, su implementación seguía adoleciendo de ciertos problemas, más aún a nivel local donde justamente se recibía el mayor número de denuncias de VdT. Por esta razón, la OIM decidió enfocar la segunda fase del Programa hacia la implementación de política pública a nivel local, pero sin dejar de lado el trabajo con el Gobierno central y la protección integral y reparación de los derechos de las víctimas.

<sup>16</sup> Como se había mencionado anteriormente, antes de que el tema de trata de personas pase al MJDH, el Ministerio de Gobierno (actual Ministerio del Interior) poseía la rectoría del Plan Nacional. Es por esta razón que mencionamos que en el 2011 el MI reasume la rectoría.

<sup>17</sup> También es importante mencionar que en el año 2011 el Ecuador pasó del nivel 2 al nivel 2 Watch List en el Informe Anual sobre la Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos, razón por la que la OIM no solo colaboró con la entrega de información al Gobierno central sobre la trata de personas en los cantones en donde se trabajó, sino que también apoyó las iniciativas del Estado ecuatoriano en el cumplimiento sus las obligaciones y estándares de conformidad con el Protocolo de Palermo.

“La idea era seguir apoyando en lo nacional para que las políticas públicas bajen a lo local, pero también que las políticas públicas locales puedan incidir en lo nacional [...] era como una estrategia de doble vía”.

**A. Santacruz,**  
Coordinadora del Programa Contra la Trata de Personas de la OIM  
entrevista personal, 22 de mayo de 2015

Con base en estos antecedentes la OIM decidió iniciar la segunda fase del Programa Contra la Trata de Personas, que se llevó a cabo entre los años 2010 a 2014. Esta segunda fase del Programa contó igualmente con la ayuda financiera del Gobierno de los Estados Unidos de América (EEUU) a través de USAID.

De igual manera, el Programa contó con el apoyo financiero del Programa Juventud, Empleo y Migración (PC-JEM)<sup>18</sup> y del Fondo de la OIM para el Desarrollo. Por último, para todo lo relativo al tema de asistencia a víctimas, la OIM contó con el apoyo del “Fondo de Asistencia Global de la OIM”<sup>19</sup>.

Con base en lo antes mencionado, el trabajo de la segunda fase del Programa se dividió en los siguientes ejes temáticos:


1) Asistir al Estado ecuatoriano para implementar el Plan Nacional reformulado Contra la trata de personas; 2) Ayudar a los gobiernos locales para implementar políticas públicas que respalden el Plan Nacional Contra la Trata de Personas; y, 3) Apoyar para que las casas de acogida para VdT provean servicios que prevengan la re-victimización y aseguren la reinserción y respeto de los derechos de las mismas. A continuación se realizará una revisión general de las actividades que se llevaron a cabo en cada uno de los ejes citados entre los años 2010 y 2014 y los logros en cada área.

## **Eje 1: Asistir al Estado ecuatoriano para implementar el Plan Nacional Contra la Trata de Personas**

Con el propósito de continuar apoyando al Estado ecuatoriano para la implementación del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas reformulado, la OIM realizó una serie de actividades en coordinación con las instituciones que manejan la rectoría del mencionado Plan, así como con los demás ministerios sectoriales e instituciones estatales con competencia en el tema.

<sup>18</sup> El PC-JEM fue un programa interagencial de Naciones Unidas liderado por UNICEF, del cual la OIM fue parte, que recibía apoyo financiero del Fondo para el Logro de los Objetivos del Milenio (F-ODM). Este programa inició en el 2007 y tenía como objetivo fortalecer y apoyar las políticas públicas y el marco jurídico nacional, así como la capacidad de la sociedad civil ecuatoriana en los temas de juventud empleo y migración (véase UNICEF, s/f).

<sup>19</sup> Dado que una buena parte de la ayuda financiera provenían de USAID, solo se nombrará al donante en caso de citar las actividades financiadas por las otras agencias y programas.



---

Con el apoyo financiero del **Programa Juventud Empleo y Migración (PC-JEM)**, la OIM realizó, en coordinación con la SENAMI, tres cursos en abril y mayo de 2011 para un total de 88 funcionarios públicos sobre la trata de personas en las ciudades de Loja, Machala y Cuenca. El contenido y la metodología fueron desarrollados por profesionales que contaron con el aval del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Además, se elaboró el **“Manual de Trata de Personas con un Enfoque de Derechos Humanos”** como referente bibliográfico del curso que fue entregado a cada uno de los participantes (véase también IAEN, 2011).

Por su parte, cabe recalcar que también se aprovechó el apoyo financiero del PC-JEM para elaborar varias cuñas radiales contra la trata de personas, las cuales podrían ser reproducidas posteriormente por la OIM. En este sentido, el Programa Contra la Trata de OIM utilizó este material para elaborar cuñas que fueron difundidas no solo a nivel central en cada uno de los encuentros, días conmemorativos, talleres de sensibilización, eventos, casas abiertas, etc., en la capital, sino también en cada una de las localidades en donde el Programa trabajó, sensibilizando masivamente sobre el delito de la trata.

Para dar seguimiento a la implementación de la base de datos INFOTRATA<sup>20</sup>, la OIM continuó coordinando las actividades con las instituciones encargadas de utilizar el mencionado software. Primero, la OIM terminó la transferencia de la base de datos del INFOTRATA en los servidores del Ministerio de Justicia el 31 de enero de 2011, luego de lo cual OIM ofreció capacitación técnica del manejo del software y sobre su programación a los funcionarios y técnicos en informática de dicho Ministerio (Véase A. Santacruz, entrevista personal, 22 de mayo de 2015).

Debido al cambio de la rectoría del tema trata del MJDH al MI, la OIM realizó todo un trabajo para apoyar el traspaso del INFOTRATA a este último Ministerio. Incluso, a pedido del MI, la OIM tuvo la apertura para fusionar el INFOTRATA con un software denominado Mapeo Geográfico Social, que fue entregado al Estado por Save the Children, para geo-referenciar el delito de trata de personas. Esto permitiría combinar el seguimiento de las denuncias y las estadísticas de procesos judicializados, denunciados y sancionados, proporcionados por el INFOTRATA, con la referencia geográfica de las localidades con mayor incidencia del delito, proporcionados por el Mapeo Geográfico Social, herramienta implementada en varios países de Centroamérica.

<sup>20</sup> Como se había indicado anteriormente el Ministerio de Gobierno (actual MI), encargado del Plan en la época, contempló la necesidad de implementar un sistema que permita mantener una base de datos liderada, procesada y de pertenencia del Estado ecuatoriano que permita el registro de información sobre casos. La finalidad de esta herramienta sería dar un efectivo seguimiento a los casos de TdP y ajustar los planes de intervención basado en las necesidades emergentes de las VdT, así como la formulación de políticas públicas basadas en información real.



---

La fusión de los dos sistemas comenzó a trabajarse en el 2012 y los productos fueron entregados e instalados en los servidores del MI en el año 2013. Actualmente, se espera su operatividad por parte del mencionado Ministerio (véase también MI, s/f y A. Santacruz, entrevista personal, 22 de mayo de 2015).

Por su parte, y con el fin de apoyar el traspaso de la página web que la OIM había entregado al MJHD hacia el MI<sup>21</sup>, se mantuvieron varias reuniones con funcionarios de estos ministerios. Al respecto, el MI indicó que era necesario renovar dicha página, por lo que OIM contrató a una empresa para realizar las modificaciones necesarias, de conformidad con los estándares solicitados por el MI. Además, OIM se ofreció a entregar una imagen corporativa del Plan Nacional reformulado que pudiera asociarse a los logos de las instituciones públicas, la cual incorporaba un manual con información detallada sobre las formas en las que se podía utilizar dicha imagen. La entrega de la imagen corporativa y de la página web se realizó el 30 de julio de 2011.

Lamentablemente, varios meses después se comunicó que la imagen corporativa del Plan no podría ser utilizada debido al establecimiento de nuevas reglas, por parte de la Presidencia, con relación a los logos de las instituciones estatales.


Además, la Página Web tampoco podría ser incorporada al sitio del MI debido a que se informó, desde la Secretaría de Comunicación de la Presidencia, que las páginas alternas a los sitios web principales de las instituciones estatales no serían permitidas.

Por otra parte, el Proyecto bajo el PC-JEM en coordinación con la SENAMI, el MI, el MRE y las Gobernaciones de Loja, Zamora y el Oro, colaboró para organizar el **“Primer y Segundo Encuentro Binacional Ecuador - Perú: Camino hacia la Construcción de un Protocolo de Atención Integral a las Víctimas de Trata”**. Estos encuentros contaron además con la participación de los representantes de la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional Contra la Trata y del Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Perú (véase también MI, s/f).

Dichos encuentros, que se llevaron a cabo en Loja del 7 al 8 de mayo y en Zamora del 21 al 22 de junio del 2012 respectivamente, tenían como objetivo intercambiar información conjunta entre los gobiernos de Ecuador y Perú sobre el tema trata de personas; construir de manera participativa entre los participantes un protocolo binacional; y, finalmente validar el instrumento trabajado.

<sup>21</sup> Como se había mencionado, la OIM entregó en mayo de 2009 al Gobierno ecuatoriano una página web con el fin de que esta sirviera como centro de información, entrenamiento, monitoreo y coordinación para las instituciones estatales encargadas de la implementación del Plan Nacional.

<sup>22</sup> Esta contratación se realizó teniendo en consideración que la Fundación Esperanza había tenido anteriormente una experiencia en elaborar un protocolo de similar naturaleza entre Ecuador y Colombia.



---

Estos eventos contaron con la participación de más de 150 delegados de Ecuador y Perú, entre los que se encontraban autoridades locales, funcionarios públicos y representantes de sociedad civil. Para esto la OIM contrató a la Fundación Esperanza<sup>22</sup> para recoger los insumos de los encuentros, sistematizarlos y presentar un modelo de Protocolo que ha sido revisado técnicamente por las delegaciones de Ecuador y Perú, pero cuya ratificación se encuentra aún pendiente (véase también MI, s/f).

Otra de las actividades llevadas a cabo por el Programa fue el apoyo para realizar el **“Primer Encuentro Nacional sobre la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes: Género, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Políticas Públicas”**. Este Encuentro que fue un esfuerzo coordinado por el Estado, organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional<sup>23</sup>, tuvo como objetivo favorecer el debate público sobre el tema y generar estrategias a nivel nacional para combatir este delito. La OIM fue parte del comité organizador del evento. Dicho evento se llevó a cabo del 15 al 17 de mayo de 2012 en las instalaciones de la Universidad Católica y contó con la participación de 260 delegados nacionales que representaban entidades

públicas, organismos internacionales, organizaciones de sociedad civil, instituciones que brindan atención directa a VdT, redes y mesas anti trata y la academia (véase también CAJPE, s/f).

Con este propósito, la OIM en primera instancia colaboró en la coordinación del **Primer Encuentro de Organizaciones de Sociedad Civil que Trabajan el Tema Trata de Personas**<sup>24</sup>, cuyo objetivo fue juntar en un solo espacio de trabajo a las organizaciones que trabajan en el tema previo al Primer Encuentro Nacional, para llevar una posición conjunta sobre las iniciativas nacionales respecto a la trata de personas.

Este encuentro de organizaciones de sociedad civil se llevó a cabo en la ciudad de Quito del 9 al 10 de abril del 2012 y contó con la participación de 22 delegados de redes y mesas de diferentes provincias y ciudades como Sucumbíos, Imbabura, Santo Domingo, Chimborazo, Quito y Machala. Las memorias de esta reunión, las conclusiones y recomendaciones fueron además sistematizadas y publicadas con el fin de que la sociedad civil contara con un documento que unificara sus posiciones.

A la par, la OIM mantuvo entre abril y mayo de 2012 varias reuniones para coordinar el apoyo que iba a prestar para la realización

<sup>23</sup> En especial cabe citar el trabajo del MI, la SENAMI, CNNA, Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de Turismo, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, OIM, USAID, ONU Mujeres, Red Anti Trata, Fundación Esperanza, Fundación Nuestros Jóvenes, Servicio Jesuita para los Refugiados, Save the Children, Fundación Quimera, Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Defensa de los Niños Internacional (DNI), Red ESCI, Fundación Telefónica, entre otros.

<sup>24</sup> Para la coordinación de este encuentro se realizaron varias reuniones entre FNJ, Fundación Quimera y OIM que permitieron establecer los objetivos, la logística, los contactos con las demás redes provinciales y la sistematización de la reunión. En ese sentido, OIM se comprometió a coordinar con las redes y mesas a nivel local, ayudar en su traslado, así como el local y la sistematización del Encuentro.

---

del Primer Encuentro Nacional. En este sentido, durante el Encuentro Nacional la OIM colaboró para traer uno de los 9 expertos internacionales sobre trata y tráfico de personas que participaron como panelistas. Colaboró también con toda logística y demás recursos para que el evento pueda contar con la participación de funcionarios públicos y representantes de las redes anti trata y organizaciones de sociedad civil de las provincias de Sucumbíos, Imbabura, Santo Domingo y Chimborazo. Por último, la OIM apoyó financieramente para imprimir el material comunicacional necesario para difundir las actividades del Encuentro.

Respecto de las actividades de capacitación y sensibilización coordinadas con las instituciones a nivel central, la OIM realizó en coordinación con el MI una serie de eventos con este propósito. Uno de los procesos de capacitación más destacados de la segunda fase, replicó la modalidad y la metodología elaborada por el IAEN con los fondos del PC-JEM.

Estos cursos se impartieron en el 2012 en las ciudades de Guayaquil del 14 al 16 de agosto<sup>25</sup>, en Portoviejo del 28 al 30 de agosto<sup>26</sup> y Quito del 4 al 6 y del 18 al 20 de septiembre del 2012<sup>27</sup>, con un total de 189 funcionarios públicos a nivel nacional capacitados y la presencia del Secretario de

Garantías Democráticas, funcionarios de la Unidad Antitrata del MI y gobernadores de las provincias respectivas. También, el Programa aprovechó los materiales del texto “Curso de Trata de Personas con un Enfoque de Derechos Humanos” elaborados con los fondos PC-JEM, para entregar en abril del 2012 al MI 300 copias de este texto. Esto tuvo como finalidad que el MI pueda utilizar dichos materiales en las capacitaciones que llevan a cabo sus funcionarios y, de esta manera, utilizar el contenido y la metodología del mismo en estas capacitaciones.


Por su parte, la OIM solicitó a FLACSO-Ecuador la elaboración de **6 diagnósticos situacionales sobre la trata de personas en los cantones de San Lorenzo, Lago Agrio, Santo Domingo, Ibarra, Otavalo/Cotacachi, y Colta/Guamote**. El objetivo de los estudios fue caracterizar cualitativamente el delito de la trata de personas, y sus formas de explotación, identificar la respuesta estatal frente a la trata, identificar los nudos críticos para la erradicación de la problemática y recoger las percepciones de la población respecto al tema.

Posteriormente, la OIM realizó la presentación nacional de los diagnósticos. Dicha presentación se llevó a cabo el día 25 de septiembre de 2012 en la ciudad

<sup>25</sup> Guayaquil contó con la presencia de funcionarios públicos de las provincias de Guayas, Los Ríos, El Oro, Loja, Azuay y Cañar.

<sup>26</sup> Portoviejo contó con la presencia de funcionarios públicos de las provincias de Manabí, Santo Domingo, Esmeraldas, los Ríos y Pichincha.

<sup>27</sup> Quito contó con la presencia de funcionarios públicos de las provincias de Pichincha, Imbabura, Carchi, Tungurahua, Chimborazo, Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Galápagos.



---

de Quito y contó con la participación del Fiscal General, el representante del Consejo de la Judicatura, el Jefe de Misión de OIM, la Directora de USAID, representantes de FLACSO-Ecuador, autoridades nacionales, funcionarios públicos, representantes de ONG y organismos internacionales. El objetivo de esta presentación fue dar a conocer a nivel nacional los resultados de los diagnósticos para develar la magnitud del problema, sus formas de explotación, el perfil de las víctimas, las rutas de trata y la respuesta estatal frente al delito; todo lo cual favorece para implementar acciones más efectivas para prevenir y contrarrestar el delito.

Ahora bien, a la par de los diagnósticos situacionales antes mencionados, la OIM, bajo el financiamiento del PC-JEM, realizó **tres diagnósticos situacionales sobre la trata de personas en las provincias de Loja, El Oro y Zamora, a cargo de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)**. Estos estudios, contaron con la metodología que la OIM elaboró para los estudios FLACSO, y en ese sentido el objetivo era observar las formas de explotación en cada lugar y la respuesta estatal frente al tema. Para estos diagnósticos se contempló realizar caracterizaciones provinciales en la zona sur del país, con el fin de dar una visión integral de la problemática de la trata de personas en las fronteras.

Además de trabajar con el MI, entidad rectora del Plan Nacional reformulado,

la OIM también trabajó muy de cerca en esta segunda fase con la FGE. A este respecto, se puede citar la participación de la OIM en el Encuentro Binacional de Fiscales y Policías de Zona Fronteriza (Ecuador y Colombia), que se llevó a cabo en la ciudad de Esmeraldas del 24 al 25 de enero de 2013. Durante el Encuentro, en donde participaron más de 70 fiscales y policías de los dos países, la OIM tuvo la oportunidad para informar sobre los resultados que habían arrojado los diagnósticos situacionales de la trata de personas elaborados con FLACSO-Ecuador, que eran los que trataban más la problemática en la frontera norte. Esto en última instancia permitió a los agentes del orden observar cuáles son las formas de explotación más comunes e incluso el modus operandi de las organizaciones criminales y de los particulares que se dedican a la trata de personas en la zona norte (véase FGE, 2013).

Otra de las actividades en que la OIM trabajó coordinadamente con la FGE, a través de la Escuela de Fiscales, y el MI, a través de su Unidad Anti Trata, fueron los talleres “Investigación y Persecución Penal del Delito de Trata de Personas” dirigido a las y los funcionarias a cargo de la detección e investigación del delito. Los objetivos de estos talleres consistieron en: a) mejorar los métodos de investigación de los agentes del orden y, por lo tanto, mejorar la tipificación de las conductas delictivas en los casos de trata de personas; b) mejorar los niveles de coordinación entre policías

y fiscales durante la investigación; y c) asegurar que el proceso penal tenga un enfoque de protección a las VdT y respeto a sus derechos humanos.

Con este fin, la OIM contrató un experto internacional que impartió los cursos que se llevaron a cabo en Quito, durante los días 24 a 26 de octubre de 2013, en Guayaquil, los días 7 a 9 de noviembre de 2013, y en Cuenca los días 21 a 23 de noviembre de mismo año. En total, los talleres contaron con 85 participantes (fiscales y policías) a nivel nacional, que fueron designados conforme a los requerimientos de la Escuela de Fiscales. Por su parte, la FGE y el MI cubrieron los gastos de movilización y alojamiento de los funcionarios a su cargo. Por último, cabe indicar que durante los talleres se contó con la presencia de diversas autoridades como el Director de la Escuela de Fiscales, el Director del Sistema Nacional de Protección y Atención a Víctimas y Testigos, el Fiscal Provincial del Guayas, así como diversos funcionarios del MI y de la FGE que están relacionados con la temática.


Asimismo, la OIM elaboró con el experto internacional el **"Manual de Capacitación y Guía Didáctica Referencial para la Investigación y Persecución del Delito de Trata de Personas"**, que contó con el aval y colaboración de la FGE y del MI. Para la elaboración de este Manual la OIM realizó talleres de validación del mismo en la ciudad de Quito los días 5 a 7 de junio de 2014 con la presencia de 43 policías

y fiscales expertos a nivel nacional en la materia. Adicionalmente, el Manual se complementa con una Guía dirigida a formadores que replicarán el proceso de aprendizaje a través de talleres presenciales de capacitación, y que contienen dinámicas y actividades de interacción.

"Nosotros hicimos una evaluación después y efectivamente la capacitación les pareció bastante positiva, a los fiscales les sirvió porque luego de eso nosotros tuvimos más casos de judicialización [...] después de este proceso de capacitación yo creo que logramos sensibilizar a los fiscales y policías, porque ya entendían el tema de la trata desde otra perspectiva, desde otra lógica y con otro enfoque, que es el tema de los derechos humanos".

**Susana Quiloango,**  
Ex técnica de la Unidad Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del MI y ex técnica de la Dirección Nacional de Protección y Atención a Víctimas y Testigos de la FGE

Bajo el apoyo financiero del Fondo de la OIM para el Desarrollo, la OIM ha trabajado desde el 2013 un proyecto para atender la **problemática del tráfico ilícito de migrantes**, que ha sido un tema que ha recibido menor atención de los actores, pese a las diversas denuncias y casos que se han dado al respecto en el país.



---

En ese sentido, y con el fin de conocer más sobre esta problemática, la OIM realizó dos estudios con la UASB. El primero que tiene que ver con la situación de tráfico de los ciudadanos haitianos hacia Brasil. Este estudio fue parte de una investigación regional que incluía a los países de Haití, Perú, Ecuador y Brasil, una vez que se consideraba a Ecuador y Perú como países de tránsito de la población haitiana hacia Brasil. Asimismo, se elaboró un estudio sobre la situación general del tráfico de migrantes en el país. Este estudio incluyó, no solo la situación de tráfico de los migrantes ecuatorianos, sino también de otras nacionalidades, pues se considera que los traficantes de migrantes que están en Haití y Cuba, podrían estar utilizando a Ecuador como un país de tránsito de personas de África y Asia hacia Estados Unidos.

También, a pedido del Ministerio del Interior, y bajo los Fondos de OIM para el Desarrollo, el Programa comenzó el **“Proyecto de Fortalecimiento a las Unidades de Control Migratorio”**, para la capacitación a los analistas de migración en temas de tráfico. Sin embargo, el Programa aprovechó para también iniciar un proceso de capacitación de los analistas sobre temas de trata de personas. En este sentido, se ha trabajado fuertemente con estos funcionarios en la construcción de perfiles aplicados a la detección del tráfico de migrantes y la trata de personas. Al respecto, se realizaron durante abril, mayo y junio de 2015, 10 talleres de

capacitación de dos días cada uno a más de 330 analistas del aeropuerto de Quito, Guayaquil y Latacunga, así como a los analistas de los pasos fronterizos de Rumichaca y de Huaquillas. También asistieron los analistas de migración de los puertos, especialmente el de Santa Elena. Como resultado de esto se publicaron en 2016 dos manuales para que los analistas tengan una guía rápida de los conocimientos adquiridos durante los talleres: **Manuales operativos para la detección del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes orientados a analistas y supervisores migratorios.**

## Eje 2: Apoyar a los gobiernos locales a implementar el Plan Nacional

Frente a los cambios institucionales a nivel central y la dificultad de implementar a nivel local la política pública en tema de trata de personas, la OIM comenzó a buscar alianzas con diversos municipios para el trabajo en esta problemática. Con este objetivo, la OIM tuvo reuniones en primer lugar con funcionarios del MJDH<sup>28</sup> y ONG que trabajaban en el tema<sup>29</sup> con el fin de conocer las localidades con mayor presencia del delito<sup>30</sup>. En especial se trabajó para incluir cantones que presentaran distintas modalidades de trata de personas y no solo la trata por explotación sexual que es la más difundida por los medios de comunicación.

---

Posteriormente, una vez que se obtuvo un mapa preliminar de las zonas con mayor incidencia de trata, la OIM realizó durante los primeros meses del año 2011 visitas a los alcaldes<sup>31</sup>, prefectos, funcionarios públicos y representantes de ONG a nivel local para conocer la apertura de los gobiernos locales para la construcción de una política pública que aterrice a nivel local el Plan Nacional Contra la Trata de Personas (véase A. Santacruz, entrevista personal, 22 de mayo de 2015).

Posterior a esto, la OIM estableció un programa de trabajo conjunto con los Municipios de **Lago Agrio** en la provincia de Sucumbíos; **Ibarra, Cotacachi y Otavalo** en la provincia de Imbabura; **Santo Domingo** en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas; y **Colta y Guamote** en la provincia de Chimborazo. En este sentido, se acordó con los mencionados municipios construir agendas cantonales contra la trata de personas bajo los principios de autonomía, descentralización y democratización del

Estado, con el fin de proponer soluciones locales frente al delito.

Esta propuesta de descentralizar la política pública en materia de trata de personas, tuvo como objetivo permitir a los gobiernos locales y a la ciudadanía tomar parte activa y directa en el combate a este delito. De esta forma, la intención fue facilitar la gestión de la política pública en los niveles de gobierno más cercanos a las víctimas y a sus familiares, así como coadyuvar para dar una respuesta frente al delito en los ámbitos sociales en donde justamente se había detectado una mayor incidencia.

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

<sup>28</sup> El MJDH era la institución que tenía en la época la rectoría del tema trata a nivel central.

<sup>29</sup> Por ejemplo se trabajó muy de cerca con la Fundación Amauta quienes proporcionaron información sobre la situación de trata por explotación laboral de niños, niñas y adolescentes en las ciudades de Colta y Guamote.

<sup>30</sup> Se observó que los cantones de Machala y Cuenca se había detectado una fuerte presencia del delito, sin embargo, la respuesta estatal y de ONG en estos cantones es efectiva y ha sido sostenida en tiempo, por lo que OIM no consideró incluirlos en el trabajo local, una vez que se necesitaba atender a los cantones con problemáticas más urgentes.

<sup>31</sup> Se mantuvieron reuniones con los Alcaldes de Lago Agrio, Colta, Guamote, Cotacachi y Santo Domingo. De igual manera, OIM se reunió con los Prefectos de Chimborazo e Imbabura. Finalmente, hubo una serie de acercamientos con la Fundación Amauta, Mesa de Movilidad Humana de Imbabura, Mesa de Movilidad Humana de Santo Domingo, entre otros, para conocer más a fondo la problemática en cada uno de los cantones.



---

## Firma de convenios de cooperación interinstitucional con los municipios

Con el objetivo de establecer mecanismos para fortalecer las capacidades institucionales de los GAD municipales para la adopción de planes locales, políticas públicas y normativa en materia de trata de personas, contribuyendo a la implementación del Plan Nacional reformulado en el ámbito de sus competencias, la OIM firmó con cada uno de ellos convenios de cooperación interinstitucional. Estos convenios establecían los acuerdos y compromisos entre los municipios y la Organización para el trabajo conjunto a nivel local.

En ese sentido se firmaron acuerdos de cooperación interinstitucional con el Municipio de Lago Agrio, el 8 de junio de 2011; con el Municipio de Guamote y el de Colta, el 1 y 2 de agosto de 2011 respectivamente; con el Municipio de Otavalo el 15 de noviembre de 2011; con el Municipio de Cotacachi, el 21 de noviembre de 2011; y, con el Municipio de Santo Domingo, el 5 de diciembre de 2011.

Todos los acuerdos de cooperación interinstitucional fueron presentados a la comunidad y ampliamente cubiertos por la prensa, con el fin de dar a conocer los compromisos a los cuales llegaron las partes en la materia. En varias de estas presentaciones se contó con la participación de los funcionarios de la Secretaría de Garantías Democráticas del

MI, así como los alcaldes, gobernadores y prefectos de las provincias respectivas; todo lo cual fue ampliamente difundido por la prensa local.

## Elaboración de diagnósticos situacionales sobre la trata de personas

A la par, para conocer en mayor profundidad las formas de explotación y la respuesta pública y privada frente al delito en cada uno de los cantones antes mencionados, OIM acordó con los Municipios elaborar diagnósticos locales sobre la trata de personas. Como se mencionó anteriormente, OIM coordinó con la FLACSO-Ecuador la elaboración de dichos estudios, los cuales fueron presentados durante el año 2012 ante las autoridades, funcionarios públicos, representantes de ONG y población en general, de cada una de las localidades con las cuales la OIM se comprometió a trabajar.

Finalmente, cabe indicar que el Programa firmó el 4 de agosto de 2011 un acuerdo con el CCNA de Cuenca con el fin de apoyar una investigación llevada a cabo por esta institución. Este documento no fue firmado en el marco de los acuerdos con los cantones en donde la OIM comenzó a trabajar política pública contra la trata de personas; sin embargo, el acuerdo tenía como objetivo apoyar al Municipio de Cuenca, y especialmente al CCNA, a determinar los factores que coadyuvan a la existencia del delito de trata de personas de NNA del cantón, así como la prevalencia del delito en el mismo.



Los resultados finales del trabajo fueron presentados a la Organización en septiembre de 2012 y posteriormente en el mismo mes, el CCNA publicó los resultados de su investigación en la obra "Violencia y Maltrato en Niños, Niñas y Adolescentes. Investigación, Prácticas Sociales Excluyentes y Respuesta Institucional".

### Trabajo con los diferentes actores a nivel local


Con el objetivo de brindar un apoyo integral a cada uno de los cantones con los que la OIM iba a trabajar, el Programa contrató no solo a un equipo técnico a nivel nacional, sino también a consultoras en cada una de las localidades de trabajo. El equipo a nivel nacional era un grupo interdisciplinario encargado de supervisar los cantones escogidos y brindar apoyo técnico respecto al conocimiento específico del delito. Por su parte las consultoras contratadas fueron personas que contaban con extensa experiencia en el trabajo de políticas públicas en sus localidades y conocían ampliamente los actores claves.

"El trabajo con la OIM me permitió un gran aprendizaje. A nivel de las localidades fue un trabajo interesante tener en cuenta otras realidades y evidenciar que el tema de trata no solo es explotación sexual".

**Belén Rodríguez,**  
Ex especialista del Programa Contra la Trata de Personas

La contratación de un equipo nacional y consultoras locales permitió, en última instancia, coordinar de mejor manera las actividades con las autoridades locales, funcionarios públicos, las redes interinstitucionales, las ONG e incluso el trabajo con las víctimas que eventualmente se detectaron en cada localidad. Además, cabe recalcar que al contratar consultoras locales, se pudo dejar la experticia del tema trata con personas claves, que pueden continuar replicando los conocimientos en los cantones, aun cuando OIM no estuviera presente. En ese sentido las consultoras tenían como objetivos realizar una serie de capacitaciones en el tema trata de personas, tanto a nivel urbano y rural, elaborar un mapeo de los actores que trabajaban el tema trata de personas, trabajar coordinadamente rutas de atención a VdT con los actores locales, fortalecer el trabajo de lucha contra la trata de personas en las redes locales y preparar toda la logística para la construcción participativa de las agendas cantonales y las ordenanzas contra la trata de personas.

Con relación al trabajo con las **instituciones estatales** respecto a la trata de personas a nivel local, cabe indicar que en un principio los municipios, las gobernaciones y las prefecturas tenían poca coordinación de su trabajo en la materia. Si bien los GAD municipales son los encargados de establecer e implementar la política pública en su circunscripción territorial, son las gobernaciones, como representantes del Ministerio del Interior a nivel local, quienes poseen la rectoría del tema trata.



Aunado a esto, estaba el trabajo de las Prefecturas que tenían competencias a nivel provincial. Lamentablemente, la promulgación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en octubre de 2010, no permitió conocer bien cómo se podía aterrizar las competencias de cada una de las instituciones en este tema específico.

No obstante, aún cuando no se lograron acuerdos formales bilaterales sobre la forma de proceder respecto al combate de la trata de personas, la voluntad de varios alcaldes, gobernadores y prefectos para combatir el delito, sumado al trabajo del MI para concientizar a su personal sobre la importancia del tema, fueron piezas clave para iniciar un trabajo conjunto. La OIM también realizó una serie de actividades que permitieron a las gobernaciones no solo potenciar su trabajo en el tema trata de personas, sino también participar conjuntamente en la construcción de política pública en el tema a la que se habían comprometido los municipios. Un hito que marca el trabajo conjunto fue que las reuniones para la elaboración de la hoja de ruta, e incluso para la elaboración de las agendas, contó con el aval de los municipios y las gobernaciones en las 7 ciudades.

“Una de las relaciones importantes [que tuvo la Subsecretaría de Garantías Democráticas del MI] fue la que se estableció con la OIM, y

me parece que lo más importante con la OIM era establecer estos acuerdos que estaban muy basados en este esfuerzo que estaba haciendo la OIM para trabajar los Planes Cantonales Contra la Trata de Personas [...] en 7 cantones del país. Estos planes cantonales tenían una especial importancia porque estaban basados en la relación con las autoridades y con la sociedad local de estos cantones, y estos cantones además eran los cantones que por los menos los estudios indicaban que tenían grandes problemas de trata de personas”.

**Manuel Martínez,**

Ex Asesor de la Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior

De igual manera, la OIM trabajó con las redes y mesas interinstitucionales a nivel local. El objetivo no era crear espacios de coordinación paralelos en la materia, sino utilizar los recursos organizativos propios de cada cantón para el combate a la trata, por lo que fueron las instituciones, utilizando sus conocimientos locales, quienes decidieron cómo organizarse en torno a la materia. De esta manera, las redes trabajaron no solo en torno a la elaboración de políticas públicas en contra de la trata en el cantón, sino también, en algunos casos, crearon comités más pequeños para tratar exclusivamente los casos de trata con el sigilo necesario.

Al respecto, se trabajó con redes tan diversas como la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura (MMHI), **Mesa de Movilidad Humana de Santo Domingo, Mesa Anti Trata de Lago Agrio**<sup>32</sup>, las **redes de bienestar integral de la niñez y adolescencia de Colta y Guamote y la Red Intersectorial por los Derechos y la Equidad en Chimborazo (RIDECH)**<sup>33</sup>.

“Siempre OIM se caracterizó por hacer sus actividades de manera, participativa, integral, involucrando a las instituciones públicas y organizaciones sociales [...]”

**Ernesto Rivadeneira,**  
Consultor local de OIM para Lago Agrio y tesorero de la Fundación Leonidas Proaño

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

Las capacitaciones y sensibilizaciones fueron claves para comenzar el trabajo en el tema trata de personas en cada uno de los cantones. Si bien el delito de la trata no era del todo desconocido por las autoridades cantonales y funcionarios públicos y de las ONG<sup>34</sup>, existían aún muchos vacíos en el tratamiento del


tema; por ejemplo había cierta confusión con los delitos conexos y existían varias problemáticas que no eran conocidas o no habían sido sensibilizadas adecuadamente. En este sentido los talleres fueron claves para que la población en general pudiera coadyuvar a la prevención del delito, e incluso denunciar posibles casos de trata de personas. Además, estas capacitaciones y sensibilizaciones permitieron en última instancia aportar en los procesos de construcción participativa de las agendas y su posterior aprobación por cada uno de los municipios.

Para estas capacitaciones y sensibilizaciones, la OIM utilizó contenidos y metodología propios parte de un conocimiento acumulado de la experiencia de la OIM a nivel mundial, pero también contrató a expertos nacionales en el tema para que elaboren textos como el “Curso de Trata de Personas con un Enfoque de Derechos Humanos” e impartan los cursos de capacitación que permitan una mejor sensibilización en el tema. Asimismo, la contratación de consultoras locales para realizar los cursos de sensibilización permitió añadir las particularidades locales a dichos cursos. Parte de los materiales elaborados fueron también folletos con información básica sobre la trata de

<sup>32</sup> Respecto a la Mesa Anti Trata de Lago Agrio cabe indicar que esta Mesa se encontraba desactivada debido a problemas de coordinación y de seguridad en el cantón. Teniendo en cuenta esto, OIM apoyó para reactivar en primer lugar la Red Integral de Protección de Niñez y Adolescencia, y posteriormente la Mesa, en enero de 2012, una vez que la Red era el espacio que contenía a la Mesa.

<sup>33</sup> A partir del trabajo de OIM en los cantones de Colta y Guamote en Chimborazo en 2010, la RIDECH inició su trabajo en la problemática a través de una mesa específica sobre el tema.

<sup>34</sup> Claro está que existían algunos municipios con una larga trayectoria de trabajo en el tema y otros en los que poco o nada se había realizado. Por ejemplo, en el cantón Lago Agrio existían actores con una amplia experiencia en la trata de personas, dado que trabajaron la temática durante los años 2008-2009 con el apoyo de varias instituciones de cooperación, como la Fundación Esquel, USAID, OIT e incluso OIM.



---

personas y especificidades del delito a nivel nacional, que fueron repartidos en cada una de las capacitaciones y sensibilizaciones impartidas por la organización.

La OIM comenzó realizando capacitaciones sobre la trata de personas en cada una de las localidades con las cuales había firmado los convenios de cooperación interinstitucional. Dichos cursos de capacitación, que tenían una duración de 3 días, cubrían una gama más amplia de temas y estaban enfocados a autoridades, funcionarios públicos y representantes de OI y ONG en las localidades. Asimismo, con el objetivo de aprovechar los recursos utilizados anteriormente, se contrataron a las profesionales que habían impartido los cursos auspiciados por el PC-JEM, y se utilizaron los materiales y la metodología desarrolladas en dichos cursos.

De esta forma, los cursos se llevaron a cabo en la ciudad de Lago Agrio, los días 13 a 15 de junio de 2011, con un total de 21 participantes; en Santo Domingo los días 11 a 13 de julio de 2011, con un total de 19 participantes; en Colta los días 23 a 25 de agosto de 2011, con un total de 40 participantes locales, y del cantón de Guamote; en Ibarra los días 13 y 15 de septiembre de 2011, con un total de 85 participantes que también provenían de Otavalo y Cotacachi.

Asimismo, con la ayuda financiera de un proyecto de la OIM con fondos del PRM, se capacitó a funcionarios públicos y de organizaciones de sociedad civil de San Lorenzo en la ciudad de Esmeraldas los días 4 a 6 de julio de 2011<sup>35</sup>.

De igual manera, a fin de continuar con la profundización del conocimiento sobre la trata de personas en el cantón se realizaron durante los años 2011 – 2014 un total de 108 talleres de sensibilización, en las ciudades de Lago Agrio, Santo Domingo, Ibarra, Cotacachi, Otavalo, Colta y Guamote, que contaron con un total de 6293 personas.

En el proceso se trabajó con funcionarios de los municipios; jefes políticos y funcionarios de las gobernaciones; fiscales y personal de las fiscalías en cada uno de los cantones; representantes de instituciones públicas y privadas que trabajan en el tema; la comunidad educativa, es decir madres y padres de familia, así como docentes y estudiantes; líderes, lideresas y dirigentes comunitarios; y, población en general. Además, los talleres sirvieron para sistematizar los criterios de los participantes, sus sugerencias y compromisos, para incluirlos posteriormente en la elaboración de las agendas cantonales.

<sup>35</sup> Si bien el Programa no realizó un trabajo directo con el Municipio de San Lorenzo, se realizaron algunas actividades en este cantón con el apoyo financiero del PRM como por ejemplo el Diagnóstico Situacional contra la Trata en el cantón, así como el taller de capacitación y diversos talleres de sensibilización.

---


## La construcción de las agendas cantonales

Para la construcción participativa de las agendas cantonales, se realizó una serie de talleres que contaron con la presencia de diferentes instituciones estatales, organizaciones sociales e incluso líderes y lideresas de cada uno de los cantones. Generalmente los municipios, conjuntamente con las gobernaciones y las redes interinstitucionales, organizaban dichos talleres. La OIM, por su parte, apoyaba en todo lo referente a la asistencia técnica de los mismos. Durante el trabajo conjunto en estos espacios, se elaboró una matriz por cada cantón en la que las instituciones fijaban las líneas de acción y las metas que se comprometían a realizar en un lapso de tres años.

Estas líneas de acción debían estar en concordancia con los ejes articuladores del Plan Nacional reformulado, a saber: prevención; protección integral y reparación/restitución de los derechos de las víctimas; investigación y sanción; y coordinación/cooperación (Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, 2012: 12; OIM, 2013a; OIM, 2013b; OIM, 2013c; OIM, 2013d; OIM, 2013e; OIM, 2013f; OIM, 2013g).

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

Si bien los ejes de investigación, sanción y acceso a la justicia corresponden principalmente a jueces, fiscales y agentes del orden, saliendo así fuera del ámbito municipal, durante los procesos de construcción de las agendas cantonales se pudo establecer algunas actividades de cooperación y coordinación con el sistema de justicia. Así por ejemplo, en las agendas se plantearon talleres de sensibilización a los operadores de justicia y la construcción conjunta de una hoja de ruta legal, con el fin de que las instituciones fuera del



---

sistema de justicia pudieran conocer cómo se lleva un proceso penal por el delito de trata de personas y los trámites necesarios para ingresar al Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos.

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

### La aprobación e implementación de las agenda cantonales

Luego de la construcción de las agendas cantonales se comenzó un trabajo para que las mismas pudieran convertirse en política pública en la materia. Para esto OIM realizó una serie de actividades que respondían a las particularidades políticas de cada cantón con el fin de lograr su puesta en marcha. En tal virtud, se realizaron una serie de

presentaciones previas en las que OIM informaba a las autoridades locales sobre las agendas cantonales y su construcción, así como las labores, que OIM había realizado para cumplir con sus acuerdos establecidos en los convenios de cooperación interinstitucional con cada uno de los municipios.

A la par, se realizaron presentaciones de las agendas cantonales a los CCNA y a las redes de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (PINA) locales, en algunos casos para lograr que las autoridades de estas instituciones apoyaran el cabildeo de las agendas ante los concejos municipales; otras veces para que las agendas sean aprobadas por estas instituciones, previo a ser aprobadas por los alcaldes. Finalmente, se presentaron las agendas en las sesiones ordinarias de los concejos municipales, para su aprobación. A este respecto, se logró la aprobación de las agendas cantonales de Lago Agrio, Otavalo, Cotacachi y Guamote<sup>36</sup>.

A pesar de que se había logrado la aprobación de las agendas en buena parte de los cantones, había aún un largo camino por recorrer, pues estaba pendiente la implementación de los planes de acción contemplados en estos instrumentos. Si bien OIM, conjuntamente con las instituciones públicas y las organizaciones de sociedad civil a nivel local, había comenzado a realizar algunas labores contempladas en las agendas, aún

existían varias actividades cuya consecución estaba pendiente. Es así que durante el año 2014, OIM realizó una serie de actividades de prevención; protección integral y reparación y restitución de derechos; apoyo a la investigación, sanción y acceso a la justicia; y coordinación y cooperación interinstitucional.

De esta forma se continuó con las capacitaciones a autoridades, equipos técnicos, funcionarios públicos, organizaciones de sociedad civil, estudiantes, profesores, padres y madres de familia, líderes y lideresas comunitarios/as y comunidad en general. En general, se dio una atención preferencial a las comunidades rurales, por ser espacios que contaban con un mayor contacto con las víctimas de trata o potenciales víctimas. Asimismo, se continuó con los procesos de sensibilización vía pautaje de las cuñas de trata en las radios populares del sistema CORAPE. Esto tuvo como objetivo llegar a un gran número de personas, muchas veces en los lugares más remotos de las provincias en los que se ha detectado la trata de personas.

Por su parte, se continuaron los procesos de coordinación y cooperación interinstitucional en las mesas y redes locales, en donde además se trabajó con las demás organizaciones a nivel local la vigilancia a los debidos procesos, los temas de protección a las VdT. Incluso, se puede citar el trabajo de capacitación a los equipos técnicos a través de la socialización de los protocolos para la protección y asistencia a VdT, de los cuales hablaremos en detalle más adelante.

“Los cambios institucionales a veces pueden jugar en contra, pero a pesar de todo eso considero que la conciencia que se pudo generar en la misma ciudadanía y en ciertos espacios sociales, creo que eso ayudó mucho. Esto es parte de un trabajo previo que se hizo, de levantamiento de información, de capacitación, de sensibilización en distintos espacios [...] eso fortaleció para que la construcción de la agenda pudiera ser más fácil”.

**Tatiana Robayo,**  
Ex especialista del Programa Contra la Trata de Personas de OIM

<sup>36</sup> En el cantón **Lago Agrio**, por ejemplo, la Agenda Cantonal fue presentada ante el CCNA en la sesión ordinaria del 15 de mayo de 2013, quien posteriormente aprobó la Agenda en una sesión extraordinaria del 28 de junio de 2013, decisión que fue finalmente ratificada por el Alcalde de Lago Agrio el 2 de septiembre de 2013. En **Guamote**, por su parte, se socializó la agenda en la reunión de la REDPINA quienes validaron y aprobaron el documento. Esto, en última instancia, permitió dar mayor peso a este instrumento, que fue presentado en sesión ordinaria del Concejo Municipal del 3 de julio de 2013, luego de lo cual se comunicó mediante oficio, de 4 de octubre de 2013, que la Agenda había sido aprobada. En **Cotacachi**, en cambio, previo a la presentación de la Agenda ante el Concejo Municipal, se realizó una presentación de la Agenda al Alcalde y autoridades del cantón el 11 de julio y, además, se presentó un informe de las labores de OIM a raíz del convenio de cooperación interinstitucional el 22 de julio. También se realizó la presentación ante el CCNA y la Comisión de Igualdad y Género del GAD Municipal, el 23 de julio y el 17 de septiembre de 2013 respectivamente. Finalmente, en sesión ordinaria del Concejo Municipal de 23 de julio de 2013 se aprueba la Agenda Cantonal. En **Guamote**, se realizó el 8 de mayo de 2013 una presentación del informe de labores a raíz del Convenio de Cooperación Interinstitucional ante el CCNA. Luego, el 17 de junio de 2013, se presentó la propuesta de Agenda Cantonal a la REDPINA. Finalmente, se realizó la presentación de la Agenda ante el Concejo Municipal el 3 de julio de 2013, luego de lo cual se aprobó dicho instrumento el 4 de octubre del mismo año.

## La aprobación de las ordenanzas municipales

Dado que en cada una de las agendas elaboradas contemplaba en su plan de acción la creación de un proyecto de ordenanza que debía ser presentado ante los respectivos concejos municipales, OIM apoyó la construcción participativa de este instrumento en cada una de las localidades en donde venía trabajando. En primer lugar, OIM contrató un experto en la elaboración de normativa para preparar conjuntamente con las autoridades locales un esbozo de propuesta de ordenanza. Este esbozo fue presentado en un primer taller que contó con la participación de autoridades, funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que trabajan en el tema. Luego de esto, se incorporaron las observaciones realizadas y finalmente se convocaba a un último taller para validar las correcciones<sup>37</sup>.

“En algunos municipios nos decían está bien lo de las agendas locales, son una política pública, pero tiene mucho más fuerza a nivel político y a nivel administrativo la creación de las ordenanzas, es por esta razón que OIM inició un trabajo coordinado con los municipios para la construcción de las ordenanzas”.

Argentina Santacruz,  
Coordinadora del Programa Contra la Trata de Personas de OIM

Una vez que se contaba con el texto final de las ordenanzas locales, era necesario elevarlas a los diferentes concejos municipales para su aprobación. Al igual que las agendas cantonales, las ordenanzas también pasaron por todo un proceso de cabildeo que permitió que las mismas fueran aprobadas.

En ese sentido, se aprobaron en segundo debate por los concejos municipales de Lago Agrio, Guamote y Otavalo las ordenanzas municipales para la prevención de la trata de personas y protección integral a las víctimas de este delito, el 26 de septiembre de 2014, el 23 de diciembre de 2014 y el 12 de enero de 2015, respectivamente. En la actualidad, la OIM continúa trabajando para que las ordenanzas de Santo Domingo, Ibarra, Cotacachi y Colta, también sean aprobadas por los municipios.

<sup>37</sup> En **Guamote** el primer taller se realizó el 11 de abril de 2014, con 30 participantes, y el segundo el 23 de abril del mismo año, con 27 participantes. En la ciudad de **Cotacachi** estos talleres se realizaron el 27 de mayo, con un total de 36 participantes, y el 22 de julio de 2014, con 20 participantes. Por su parte, en **Colta** el primer taller se llevó a cabo el 18 de junio y el segundo el 1 de julio de 2014, con 10 participantes el primero y 23 participantes el segundo. En **Otavalo** el primer taller se realizó el 19 de junio, con un total de 31 participantes y en el segundo se llevó a cabo el 10 de julio de 2014, en donde estuvieron presentes 34 personas. En la ciudad de **Lago Agrio**, los talleres se llevaron a cabo el 4 de junio, con un total de 44 participantes, y el 4 de julio, con un total de 33 participantes. En **Santo Domingo** el primer taller se llevó a cabo el 30 de mayo, con 40 participantes, entre los que estaban 13 miembros del concejo, y el segundo se realizó el 16 de julio de 2014. En **Ibarra** el primer taller se llevó a cabo el 24 de junio, con un total de 39 participantes, y el segundo el 8 de julio con 48 participantes.

<sup>38</sup> Este trabajo permitió que la Fundación Amauta recibiera un financiamiento de parte de la Embajada de Alemania en Quito.

<sup>39</sup> A este respecto, el 1 de octubre de 2011 se realizó en el Hogar de las Madres Adoratrices un taller participativo de trata de personas en la que participaron 12 funcionarias del hogar.



“Fue realmente una satisfacción saber que al fin se cuenta con una ordenanza, se ha demorado prácticamente dos años, pero sí ya se tiene una ordenanza a nivel local, [...] yo pienso que ese es el aporte de OIM”.

**Sandra Silva,**

Ex consultora del Programa Contra la Trata para los cantones Colta y Guamate, respecto de la ordenanza de este último cantón

### Eje 3: Apoyar para que los albergues provean servicios a VdT

Dentro de este eje de trabajo se realizaron varias actividades. La primera fue apoyar técnicamente a los albergues Hogar de las Madres Adoratrices, Fundación Amauta<sup>38</sup> y Fundación Alas de Colibrí. La segunda fue la construcción de un protocolo nacional para atender casos de trata de personas. En tercer lugar, se puede citar el apoyo del equipo técnico del Programa a las instituciones del Estado ecuatoriano en casos emblemáticos de trata de personas, así como la colaboración en el retorno voluntario de VdT a sus países de origen y reunificaciones familiares de VdT con sus hijos y demás familiares. A continuación citaremos más en detalle cada una de estas actividades.

Con relación a las actividades que llevó a cabo la OIM para apoyar a los albergues de VdT se puede citar el convenio de cooperación con el Hogar de las Madres Adoratrices para la atención de mujeres adultas VdT, así como los procesos de capacitación al equipo técnico de la casa<sup>39</sup>. Por su parte, la OIM también colaboró técnicamente para que Fundación Amauta presentara propuestas de financiamiento a distintos donantes a nivel internacional. Lamentablemente, no se pudo continuar un trabajo más intensivo con estas dos casas de acogida, pues el número de VdT que estaban recibiendo fue menor a lo esperado.

Por esta razón, la OIM comenzó a trabajar también con Fundación Alas de Colibrí con la cual se coordinaron los talleres para la elaboración de hojas de ruta locales contra la trata de personas en las localidades en donde la OIM se encontraba trabajando. De esta manera, Fundación Alas de Colibrí aportaría con sus conocimientos sobre la atención y protección a VdT, mientras que la OIM prestaría la ayuda técnica y financiera para la elaboración de los talleres, la logística para su organización y los contactos locales para realizar las convocatorias a los talleres. El resultado fueron diversas hojas de ruta a nivel local que respondían a las necesidades emergentes de funcionarios públicos y organizaciones sociales a nivel local que trabajan el tema, y que a futuro constituyeron insumos para la

## construcción del **Protocolo Nacional Unificado de Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata.**

Otro de los trabajos conjuntos que se llevó a cabo con Fundación Alas de Colibrí fue la coordinación conjunta de las dos organizaciones para verificar las actividades de reintegración a nivel local de VdT ecuatorianas retornadas del exterior<sup>40</sup>.

Ahora bien, respecto a la construcción del Protocolo Nacional, el MI y OIM convocaron a las instituciones que brindan asistencia directa a VdT para una primera reunión el 19 de junio de 2013, en donde se presentó al equipo consultor y se estableció conjuntamente una agenda tentativa de trabajo. También se solicitó a la OIM apoyar a cada una de las instituciones para elaborar **hojas de ruta internas**<sup>41</sup> como insumos del Protocolo.

Luego, el 10 de julio de 2013, se realizó, en coordinación con el MI, el primer taller para la construcción del Protocolo, con la presencia de los representantes de la Mesa de Protección de la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional reformulado. A continuación las consultoras y el equipo del Programa se reunieron con el Programa Nacional de Protección y Atención a Víctimas y Testigos para preparar una hoja de ruta

de atención de esta entidad que sirva de insumo al Protocolo. También se realizó un viaje a la ciudad de Machala, en donde existe un amplio acervo de conocimientos respecto a la atención y protección de las VdT. En ese sentido, las consultoras y el equipo se reunieron con el SPAVT y el Consejo de la Judicatura de El Oro, así como la Fundación Casa Linda.

Posteriormente, el 24 de julio de 2013, se realizó un segundo taller de construcción del Protocolo, esta vez también se contó con la participación de la sociedad civil que trabaja la asistencia a VdT. En este taller se comenzó la discusión de las hojas de ruta institucionales y herramientas como la entrevista preliminar y la entrevista a profundidad, las formas de referencia y contra referencia, etc. Incluso, luego del taller el equipo de consultoras continuó trabajando con el MI, DINAPEN; Unidad Anti Trata de la Policía Judicial, Dirección del Refugio del MRE, MIES, MSP y SPAVT, con el fin de ajustar las hojas de ruta para el último taller de construcción del Protocolo.

Finalmente, el 27 de septiembre de 2013, se llevó a cabo el último taller para validar el "Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata" con la asistencia de los integrantes de la Mesa de Protección de la Comisión Interinstitucional y de organizaciones de sociedad civil.

<sup>40</sup> La OIM y Fundación Alas de Colibrí trabajaron conjuntamente en el año 2013 con las entidades estatales para asegurar el derecho de las VdT a una reintegración segura y digna. Entre las instituciones estatales con las cuales se coordinó están MIES, DINAPEN, Maquipurashum –CORCIMA, Centros de Protección de Derechos y Dirección de Garantías Democráticas de la Gobernación de Imbabura.

<sup>41</sup> Las hojas de rutas internas fueron entregadas formalmente al Ministerio del Interior para su entrega a cada una de las instituciones parte de la Mesa de Prevención.

Este Protocolo tiene como objetivo “orientar la asistencia de las y los profesionales en el proceso de protección y asistencia integral que tiene como centro a la persona víctima de trata y considera el contexto social y comunitario en el que se desarrolla el proceso [...]” (OIM, 2013: 11).

Incluso, cabe destacar que una vez que el Protocolo fue aprobado, OIM comenzó un proceso de socialización de este instrumento a nivel local a través de talleres de dos días para funcionarios de los cantones de Santo Domingo, Ibarra, Otavalo y Cotacachi, Colta y Guamote, y Lago Agrio. Estos talleres contaron con la participación de funcionarios del MIES, Ministerio de Educación, Dirección Provincial de los Ministerios de Salud Pública, Fiscalía General, así como representantes de la sociedad civil que trabajan con el tema trata de personas a nivel local, en especial equipos técnicos que atienden o pueden llegar a atender a VdT.


“Considero que ha sido importante el trabajo realizado por la OIM y un gran aporte. Se han podido construir buenas herramientas que el Ecuador no tenía”.

**Belén Rodríguez,**  
Ex especialista del Programa Contra la Trata de Personas

Pese a que fue la primera fase del Programa la que contó con un fuerte componente de asistencia a VdT a través de las casas de acogida, en la segunda fase se realizaron algunas asistencias por parte del equipo técnico de la OIM a casos de VdT emblemáticos o en las que el Estado ecuatoriano solicitaba la ayuda de la Organización. En ese sentido, el equipo técnico apoyaba al Estado ecuatoriano en las diferentes fases de atención y protección a las víctimas. Se puede citar especialmente el trabajo del equipo técnico de la OIM con el SPAVT a nivel nacional y en cada una de las provincias que trabajaba, en donde se complementó el trabajo psicológico y técnico que prestaba el Estado ecuatoriano a los casos de VdT.

De igual manera, se realizaron varias consultas con fiscales y funcionarios de la Unidad Anti Trata de la Policía Judicial sobre la judicialización de los casos emblemáticos, llegando incluso a colaborar con información para la investigación de los mismos<sup>42</sup>. De igual manera, la OIM atendió nuevamente, a través de los fondos del “Fondo de Asistencia Global de la OIM”, varios casos de retorno voluntario y seguro hacia sus países de origen de VdT extranjeras en el Ecuador, así como de VdT ecuatorianas en el exterior que deseaban regresar.

<sup>42</sup> En especial cabe citar la colaboración al SPAVT de Pichincha, por los casos de víctimas de trata por explotación sexual de mujeres colombianas en Imbabura; con el SPAVT de Chimborazo, por víctimas de trata por explotación laboral de personas de nacionalidad colombiana en esa provincia; y, con la Unidad Anti Trata de la Policía Judicial en los casos de reclutamiento a NNA para la explotación laboral durante la época de Carnaval en la provincia de Chimborazo.



---

En ese sentido, la OIM brindó apoyo técnico y financiero para los retornos, especialmente se cubría el pasaje aéreo y el acompañamiento de las VdT en caso de que fueran NNA viajando sin sus padres. Cabe indicar que la OIM siempre ha coordinado interinstitucionalmente con la Fiscalía, el Ministerio del Interior, la Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Judicial, la DINAPEN, el SPAVT, los consulados de los respectivos países de origen de las VdT, así como con otras OIM a nivel internacional y ONG que prestan asistencia directa a las víctimas. Por último, durante la segunda fase del Programa se realizaron una serie de reunificaciones familiares de hijos/as de VdT con éstas. En ese sentido, se trabajó directamente, pero también coordinando con otras organizaciones, todo lo referente a los pasajes, visas, pasaportes y demás trámites burocráticos que son necesarios en estos casos. Incluso, muchas de las veces dichas reunificaciones implicaron un acompañamiento durante todo el trayecto hasta los países en donde se encontraban los padres de los NNA.

“Con OIM ha sido un trabajo muy valioso, muy interesante, desde Guayaquil hemos apoyado, [a OIM] todo lo que ha sido la reunificación familiar de NNA con sus madres en Estados Unidos VdT [...]”

**Esperanza Joves,**  
Ex técnica de la Fundación  
Esperanza

---

## Tercera Fase del Programa (2014 – hasta la fecha)

Con el apoyo financiero de Fondo de la OIM para el Desarrollo, en septiembre de 2015 se inició una consultoría para apoyar la Mesa de Prevención de la Comisión Inter-Institucional en la elaboración de una Estrategia de Promoción de Derechos (EDP) para la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, que tiene como fin prevenir y sensibilizar a la sociedad civil, particularmente a niños, niñas y adolescentes, en temas de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes.

El documento, que se encuentra en proceso de elaboración, incluirá:

a) Sistematización y categorización de productos educomunicacionales elaborados por las instituciones de la Comisión interinstitucional, organizaciones ciudadanas y organismos intergubernamentales dirigidos a diferentes públicos objetivo del Plan desde el 2006,

b) Soporte teórico para el desarrollo de procesos de educación en Trata de Personas y Tráfico de Migrantes,

c) Propuesta técnica, metodológica y una propuesta de cronograma de implementación para que las instituciones de la Comisión realicen un proceso de sensibilización y capacitación;

d) La elaboración de productos educomunicacionales para la prevención de estos delitos.

Adicionalmente, en el primer semestre de 2016, se realizó, en conjunto con la Escuela de la Función Judicial del Consejo de la Judicatura, un curso online de sensibilización y capacitación "Formas Extremas de Violencia: Femicidio y Trata". Los cursos tienen un enfoque de derechos, que busca garantizar los derechos humanos de las víctimas y están dirigidos a operadores de justicia.

Finalmente, desde octubre de 2016, la OIM contrató una consultoría para realizar tres diagnósticos provinciales sobre la situación de trata en Guayas, Manabí y Pichincha con el objetivo de conocer la magnitud del delito, cuáles son sus características y factores asociados. Se espera que estos estudios se conviertan en una herramienta para que el Estado ecuatoriano concientice sobre la problemática y tome acciones en torno al tema.



---

## Conclusiones

Se ha observado que el Programa Contra la Trata de Personas de OIM tenía como objetivo brindar asistencia técnica al Estado ecuatoriano para la lucha contra la trata de personas; y, en este sentido, buscó apoyar en la implementación del Plan Nacional Contra la Trata de Personas, documento que fija las bases de una política pública coordinada y coherente en la temática. Sin embargo, cada fase del Programa se desarrolló bajo unas condiciones estructurales e institucionales diferentes que moldearon de cierta forma las actividades centrales dentro de los ejes de trabajo en los temas de prevención; protección integral, reparación y restitución de los derechos de las víctimas; investigación, sanción y acceso a la justicia; y coordinación-cooperación.

En tal virtud, la primera fase del Programa, OIM centró buena parte de su esfuerzo a nivel central para consolidar el Plan Nacional del 2006. De esta forma, se apoyó fuertemente a la Comisión Interinstitucional y a las instituciones que en su momento detentaron la rectoría del Plan. Por tal razón, se puede observar que en esta etapa existió un trabajo considerable de capacitación a los representantes de la Comisión.

También durante esta primera fase se trabajó intensamente con los albergues de

VdT, en específico FNJ y Casa Linda de la Fundación Quimera.

En ese sentido, la OIM apoyó técnica y financieramente en esta primera etapa para la provisión articulada y coordinada de servicios para las víctimas, que incluía la atención residencial y ambulatoria, asistencia interdisciplinaria y el desarrollo de habilidades que le permitieran a las VdT tener una vida independiente y reintegrarse con éxito en sus familias o comunidades. Incluso, cabe destacar que este apoyo sirvió además para fortalecer las metodologías de intervención que se venían implementando y perfeccionando desde sus inicios en ambas casas de acogida.

Este trabajo se hizo considerando que la problemática era nueva en el país, y aún no existían casas de acogida financiadas por el Estado ecuatoriano que pudieran dar una respuesta individualizada a los casos de TdP. La idea era sobretodo apoyar en un primer momento estas casas, con el fin de que posteriormente el Estado ecuatoriano se hiciera cargo de su compromiso respecto a la protección de las VdT.

Finalmente, la primera fase del Programa se concentró en la capacitación sobre la problemática no solo a nivel central, donde aún existía un gran desconocimiento sobre el tema, sino también en varias

---

localidades del país. Respecto de las principales instituciones con las cuales se trabajó la sensibilización y capacitación en el tema están el MG, el MJDH, la SENAMI, el CONAMU, el Ministerio de Turismo, el MRL, entre otros.

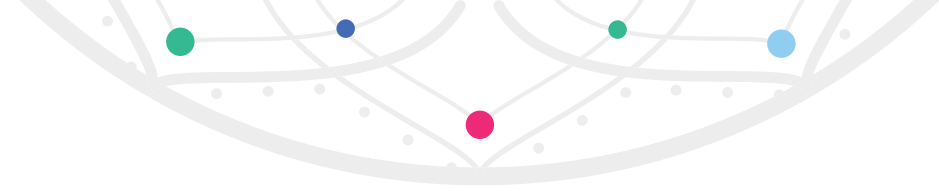
Por su parte, si bien la segunda fase del Programa continuó con varias actividades de apoyo al Gobierno central, estuvo muy enfocada hacia la implementación de política pública a nivel local. En especial la idea era aterrizar el Plan Nacional con el fin de que se pudiera utilizar una estrategia de “abajo hacia arriba” en la implantación de la política pública en materia de trata de personas.

Respecto del trabajo con las instituciones a nivel central en la segunda fase del Programa, se puede citar las capacitaciones que se elaboraron con contenidos diseñados específicamente para la realidad ecuatoriana. Asimismo, OIM contrató especialistas extranjeros, pero también nacionales para realizar enfoques integrales del delito en las capacitaciones impartidas. Más aún, en esta etapa, OIM trabajó con capacitaciones especializadas en temas específicos como la investigación del delito, para los operadores de justicia, o la detección en fronteras de VdT, para los analistas de migración. Esto con el objetivo de mejorar la capacidad técnica del Estado ecuatoriano para dar cuenta de una problemática cada vez más compleja.

También, vale la pena recalcar el apoyo de OIM en la mayor parte de las iniciativas del Estado ecuatoriano. A este respecto podemos citar la colaboración técnica y financiera para que se lleven a cabo los encuentros binacionales Ecuador- Perú sobre la trata de personas y el Primer Encuentro Nacional sobre la Trata de Persona y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

Respecto al trabajo a nivel local, la OIM consiguió la aprobación de agendas cantonales pero además consiguió también la aprobación de ordenanzas municipales contra la trata de personas en los cantones de Lago Agrio, Otavalo y Guamote. No obstante, simple como parece, los procesos de construcción de estos instrumentos fueron parte de un largo proceso de coordinación interinstitucional a nivel local.

Este proceso incluyó la capacitación y sensibilización del tema a nivel local, posteriormente la firma de convenios interinstitucionales con los municipios de Lago Agrio, Santo Domingo, Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Colta y Guamote. A la par, se comenzó a trabajar el tema trata de personas en las redes y mesas interinstitucionales de cada uno de los cantones, con el fin de encontrar apoyos para la implementación de la política pública en el tema de trata. También, se coordinó con las gobernaciones y prefecturas, para trabajar el tema trata



---

dentro de sus respectivas competencias, y se los incluyó para que aportaran activamente en la construcción municipal de la política pública. Esto, en última instancia, permitió un trabajo coordinado y participativo tanto de las agendas, como de las ordenanzas.

Finalmente, el Programa continuó en esta segunda fase con su trabajo para la protección a las víctimas de trata, especialmente a través de la elaboración participativa entre las organizaciones estatales y organismos de sociedad civil del primer Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a las Personas Víctimas de Trata<sup>43</sup>.

En la actualidad el Programa continúa con un fuerte trabajo sobre la problemática apoyando iniciativas, a nivel nacional, del Ministerio del Interior y la Comisión Interinstitucional del Plan. Todas estas actividades no habrían podido llevarse a cabo sin la colaboración y participación de las instituciones estatales con competencia en el tema y las organizaciones de sociedad civil que trabajan con OIM. En especial, OIM desea realizar un reconocimiento al trabajo del Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Fiscalía General del Estado, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Turismo, Defensoría del Pueblo, entre otros.

Asimismo, OIM agradece la apertura y el trabajo hombro a hombro a los GAD municipales de Lago Agrio, San Lorenzo, Santo Domingo, Ibarra, Cotacachi, Otavalo, Colta, Guamote y Cuenca, con el objetivo de aterrizar a nivel local la política pública en temas de trata de personas. Su compromiso de trabajo, ciertamente se ve reflejado en las agendas cantonales y en las ordenanzas municipales aprobadas; pero incluso en aquellos cantones en los que no se pudo contar con la aprobación de estos instrumentos, el trabajo de las autoridades y los funcionarios de dichos cantones, permitió avanzar en el combate a esta problemática. Además, no podemos olvidar los espacios de cooperación interinstitucional como la Mesa Anti Trata de Lago Agrio, la Mesa de Movilidad Humana de Imbabura y Santo Domingo, y las redes PINA de Colta y Guamote que permitieron un trabajo coordinado y sostenido del tema a nivel local.

Por último, OIM agradece la coordinación conjunta de Fundación Alas de Colibrí, Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Quimera, Casa Linda, Fundación Amauta, Hogar de las Madres Adoratrices, la Red Anti-Trata de Quito, entre otros, que permitieron a través del trabajo coordinado realizar una serie de actividades tendientes a mejorar los procesos de atención y protección a las VdT.

<sup>43</sup> En la tercera fase del Programa la OIM ha seguido apoyando al Estado ecuatoriano en la problemática de trata, pero también ha iniciado un trabajo en el tráfico ilícito de migrantes mediante la realización de dos investigaciones sobre el tema y la capacitación a analistas migratorios. Adicionalmente, el Programa ha continuado su trabajo en Trata de Personas mediante capacitaciones a servidores/as públicos y la elaboración de herramientas para la prevención del delito.



---

# Bibliografía

## Arroyo, Roxanna y Jiménez Sandoval

S/f. Manual de Capacitación: Género y Justicia. Quito.

## Buitrón, Andrés

- 2011. Estudio sobre la Trata de Personas en Ecuador. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata\\_de\\_personas\\_en\\_ecuador\\_Final.pdf](http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf) acceso 6 de octubre de 2016.

## CNNA

- 2008. Una Presencia Invisible. CNNA, INNFA, Plan Ecuador, BID y OIM: Quito.

## CAJPE

- S/f. Conclusiones y Recomendaciones del Encuentro Nacional sobre "Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes: Género, Acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Políticas públicas. Disponible en: [http://www.onumujeres-ecuador.org/images/stories/EncuentroNacionalTratayTrafico\\_ConclusionesyRecomendaciones\\_17May12\\_2.pdf](http://www.onumujeres-ecuador.org/images/stories/EncuentroNacionalTratayTrafico_ConclusionesyRecomendaciones_17May12_2.pdf) acceso 6 de octubre de 2016.

## Comisión Nacional para la elaboración del Plan

- 2006. Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, el Tráfico Ilegal de Migrantes y la Explotación Sexual y Laboral. CCNA, CONAMU, OIT y UNICEF: Quito.

## Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares

- 2010. Examen de los informes presentados por los estados parte en virtud del artículo 74 de la Convención: Observaciones finales del Comité a Ecuador. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8450.pdf?view=1> acceso 6 de octubre de 2016.



---

## Comisión Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos

- 2012. Juntos contra la Trata de Personas: Hacia una Política Pública en Materia de Trata. Acierto Gráfico Editores: Quito.

### BID

- S/f. Campaña Llama y Vive. Disponible en:  
<http://www.iadb.org/en/search-all,18736.html?keywords=campa%C3%B1a+llama+y+vive&searchLang=language%3D%3DEspa%C3%B1ol&searchType=&searchDate=&ran-goDate=&searchCat=>  
acceso 6 de octubre de 2016.

### Departamento de Estado de Estados Unidos

- 2005. III. Tier Placements. Disponible en:  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2005/46613.htm#ecuador>  
acceso 6 de octubre de 2016.
- 2006. VI. Country Narratives. Disponible en:  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2006/65988.htm>  
acceso 6 de octubre de 2016.

### DPE

- 2010. Trata de Personas: Impunidad, Administración de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en:  
<http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/123/1/IT-016-TRATA%20DE%20PERSONAS%20IMPUNIDAD%20ADMINISTRACI%C3%93N%20DE%20JUSTICIA.pdf>  
acceso 6 de octubre de 2016.

### El Universo

- 2008. Veeduría quiere el cierre definitivo del cabaré Doll House. Disponible en:  
<http://www.eluniverso.com/2008/12/31/1/1447/815EF55D7FE34F9EBA2BF65D-6B741ACA.html>  
acceso 6 de octubre de 2016.

---

## El Telégrafo

- 2014. Los traficantes de personas operan en 5 ejes de criminalidad. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/los-trafficantes-de-personas-operan-en-5-ejes-de-criminalidad.html>  
acceso 6 de octubre de 2016.

## FGE

- 2013. Ecuador y Colombia consolidan esfuerzos para la lucha de delitos comunes. Disponible en: <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/837-ecuador-y-colombia-consolidan-esfuerzos-para-la-lucha-de-delitos-comunes.html>  
acceso 6 de octubre de 2016.

## FNJ

- 2008. Proceso de reinserción de adolescentes rescatadas de la explotación sexual comercial por los Programas de Acción de Quito y Machala financiados por la OIT durante el período 2005-2007. Documento de Informe de Evaluación. FNJ: Quito.
- 2009. Sistematización y Modelo de Intervención del PAVTE de la Fundación Nuestros Jóvenes. FNJ: Quito.

## Global Rights

- 2005. Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU Contra la Trata de Personas. Disponible en: [http://www.oas.org/atip/reports/annot\\_prot\\_spanish.pdf](http://www.oas.org/atip/reports/annot_prot_spanish.pdf),  
acceso 6 de octubre de 2016.

## IAEN

- S/f. Curso sobre trata de personas. Disponible en: <http://iaen.edu.ec/blog/2011/04/06/curso-sobre-trata-de-personas>.



---

## Ministerio del Interior

- 2012. Informe de Cumplimiento por Ejes del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas en el Ecuador. Disponible en:  
<http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2014/09/INFORME-COMISION-INTERINSTITUCIONAL2012.pdf>  
acceso 6 de octubre de 2016.

## OIM

- S/f[1]. Counter Trafficking: OIM Approach. Disponible en:  
<http://www.iom.int/counter-trafficking>  
acceso 6 de octubre de 2016.
- 2008 [2]. Información sobre el Protocolo de Asistencia Consular a Víctimas de Trata de Personas en el Ecuador, 2008. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/es/protocolo-de-asistencia-consular-v%C3%ADctimas-de-trata-de-personas-en-el-ecuador-2008>  
acceso 6 de octubre de 2016.
- 2008. Protocolo de Asistencia Consular a Víctimas Ecuatorianas de Trata de Personas en el Exterior. Disponible en:  
[http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/protocolo\\_consular.pdf](http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/protocolo_consular.pdf)  
acceso 6 de octubre de 2016.
- 2012a. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Otavalo y Cotacachi, Provincia de Imbabura. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/es/diagnostico-sobre-la-trata-de-personas-en-ecuador-en-los-cantones-otavalo-y-cotacachi-provincia-de>  
acceso 6 de octubre de 2016.
- 2012b. Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20LAGO%20AGRIO.pdf>  
acceso 6 de octubre de 2016.
- 2012c. Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Ibarra, Provincia de Imbabura. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/es/diagnostico-sobre-la-trata-de-personas-en-ecuador-en-el-cantón-ibarra-provincia-de-imbabura>  
acceso 6 de octubre de 2016.

- 
- 2012d. Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón San Lorenzo, Provincia de Esmeraldas. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/es/diagnostico-sobre-la-trata-de-personas-en-ecuador-en-el-canton-san-lorenzo-provincia-de-esmeraldas>  
acceso 6 de octubre de 2016.
  - 2012e. Diagnóstico sobre la Trata de Personas en el cantón Santo Domingo, Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/es/diagnostico-sobre-la-trata-de-personas-en-ecuador-en-el-canton-santo-domingo-provincia-de-santo>  
acceso 6 de octubre de 2016.
  - 2012f. Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones Colta y Guamote, Provincia de Chimborazo. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20TdP%20OIM%20COLTA%20GUAMOTE.pdf>  
acceso 6 de octubre de 2016
  - 2013a. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Cotacachi. OIM: Quito.
  - 2013b. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Otavalo. OIM: Quito.
  - 2013c. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Lago Agrio. OIM: Quito.
  - 2013d. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Guamote. OIM: Quito.
  - 2013e. Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata. Disponible en:  
<http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/Protocolo%20Trata%20OIM%20FINAL%2007.02.2014%20en%20baja%20resolucion.pdf>  
acceso 6 de octubre de 2016.
  - 2013e. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Colta. OIM: Quito.
  - 2013f. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Ibarra. OIM: Quito.
  - 2013g. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas, 2013-2015: Cantón Santo Domingo. OIM: Quito.



---

## Red Anti-Trata

- S/f. ¿Quiénes somos?. Disponible en:  
[http://antitrata.blogspot.com/p/quienes-somos\\_7.html](http://antitrata.blogspot.com/p/quienes-somos_7.html)  
acceso 6 de octubre de 2016.

## UNICEF

- S/f. Programa Juventud, Empleo y Migración. Disponible en:  
[http://www.unicef.org/ecuador/policy\\_rights\\_22592.htm](http://www.unicef.org/ecuador/policy_rights_22592.htm)  
acceso 6 de octubre de 2016.

## Vanguardia

- 4 al 10 de julio de 2011. "El arca de la trata de Personas". En Revista Vanguardia.  
Disponible en:  
[http://issuu.com/la\\_hora/docs/vanguardia298](http://issuu.com/la_hora/docs/vanguardia298)  
acceso 6 de octubre de 2016.

---

# Entrevistas

## **Barragán, Silvia,**

Ex Presidenta de la Fundación Nuestros Jóvenes, entrevista personal, 3 de marzo de 2015.

## **Barros, Teodoro,**

Director de la Escuela de Fiscales, entrevista personal, 16 de julio de 2015.

## **Espinoza, Silvana,**

Abogada de la Fundación Quimera, entrevista personal, 24 de febrero de 2015.

**Joves, Esperanza,** Ex técnica de la Fundación Esperanza, entrevista personal, 4 de marzo de 2015.

## **Manso, Rosa,**

Directora de Fundación Quimera, entrevista personal, 24 de febrero de 2015.

## **Martínez, Manuel,**

Ex Asesor de la Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior, entrevista personal, 26 de febrero de 2015.

## **Mosquera, Ana Gabriela,**

Ex técnica de la OIM (primera fase del Programa), entrevista personal, 3 de marzo de 2015.

## **Onofa, Paola,**

Ex técnica de la OIM (primera fase del Programa), entrevista personal, 17 de marzo de 2015.

## **Porras Angélica,**

Ex Oficial Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Menores de Edad en el Ecuador de la OIT, entrevista personal, 26 de febrero de 2015.

## **Quiloango, Susana,**

Ex técnica de la Unidad Contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, entrevista personal, 25 de febrero de 2015.

## **Revelo María Fernanda,**

Técnica de la Unidad Contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, entrevista personal, 25 de febrero de 2015.

## **Rivadeneira, Ernesto,**

Ex Consultor de la OIM en la provincia de Sucumbíos, entrevista personal, 5 de marzo de 2015.



**Robayo, Tatiana,**

Ex técnica del Programa Contra la Trata de Personas de OIM, entrevista personal, 21 de mayo de 2015.

**Rodríguez, María Belén,**

Ex técnica del Programa Contra la Trata de Personas de OIM, entrevista personal, 2 de julio de 2015.

**Rueda, Daniel,**

Director de Fundación Alas de Colibrí y, entrevista personal, 26 de febrero de 2015.

**Santacruz, Argentina,**

Coordinadora del Programa Contra la Trata de Personas, entrevista personal, 22 y 25 de mayo de 2015, y 4 y 10 de junio de 2015.

**Santillán, Isabel,**

Ex Gerente de Proyectos Especiales y Oficial de Combate a la Trata de Personas de USAID, entrevista personal, 24 de febrero de 2015.

**Sarmiento, Karina,**

Ex Consultora del Programa de Seguridad Humana, entrevista personal, 5 de marzo de 2015.

**Silva, Sandra,**

Ex Consultora de la OIM en la provincia de Chimborazo, entrevista personal, 18 de febrero de 2015.

**Supliguicha, Verónica,**

Ex Coordinadora Técnica de FNJ y Directora Técnica de Proyectos de la Fundación Alas de Colibrí, entrevista personal, 26 de febrero de 2015.

**Tola, Lucrecia,**

Ex Oficial de Proyectos de USAID en el Área de Democracia y Gobernabilidad, entrevista personal, 2 de marzo de 2015.

**Tufiño, Edwin,**

Jefe de la Unidad Contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía Nacional, entrevista personal, 3 de marzo de 2015.



---

Las opiniones expresadas en el presente informe son las de los autores 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](mailto:iomquito@iom.int)

Página web: [www.oim.org.ec](http://www.oim.org.ec)

[www.oim.org.ec](http://www.oim.org.ec)



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