



# PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR

2019 - 2030



# Capítulo I

## ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL PARA EL ABORDAJE DE LA Trata de personas

### 1.- Proceso participativo de formulación del Plan de Acción contra la Trata de personas

El Plan de Acción contra la Trata de personas en Ecuador 2019-2030 (PACTA), iniciativa del Ministerio de Gobierno en su calidad de rector de la política pública, coordinador y responsable de orientar las acciones del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas (CI), fue formulado conforme a las reglas establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en las directrices emitidas por la entidad nacional de planificación (Senplades, 2011).

Durante un año, aproximadamente, y mediante un proceso participativo, se elaboraron los tres componentes del PACTA que se presentan en capítulos sucesivos: 1) marco conceptual que contiene las definiciones y nociones fundamentales en materia de trata de personas; 2) marco estratégico que incluye el diagnóstico de la problemática y la definición de objetivos, estrategias e indicadores que deben guiar la política pública en respuesta a los problemas detectados; y, 3) el modelo de gestión definido para la ejecución interinstitucional, seguimiento y evaluación del presente Plan.

El primer componente define el marco jurídico-conceptual para construir entendidos comunes sobre la trata de personas entre todas las entidades implicadas en el PACTA, así como en los actores de la sociedad civil.

Fue construido en una primera etapa mediante la revisión exhaustiva de la normativa internacional sobre la trata de personas, particularmente la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y el Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000) así como del marco jurídico nacional y estudios relevantes sobre la temática. También fueron consultados planes gubernamentales de la región con la finalidad de construir un instrumento de política pública que pueda ser contrastado con experiencias similares (Perú, Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México, España). Adicionalmente, se tomaron en cuenta recomendaciones internacionales provenientes de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención de Derechos del Niño, Trabajadores Migratorios y el *Trafficking in Person Report*.

El segundo componente está compuesto por dos partes: la primera corresponde al diagnóstico situacional de la problemática de la trata de personas en el Ecuador y la respuesta gubernamental frente a la misma; y, la segunda parte consolida las definiciones estratégicas de acción del PACTA. Para elaborar el diagnóstico



situacional, se recabó y sistematizó información de carácter cualitativo y estadístico de fuentes primarias y secundarias. Respecto de los datos cuantitativos, la estadística para los años 2014-2016 proviene del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, a través de las unidades que investigan este delito<sup>1</sup>.

La información de los años 2017 - 2018 corresponde a la base de datos unificada construida por la Fiscalía General del Estado juntamente con el Ministerio de Gobierno (MDG) y que constan en el Sistema de Registro de Víctimas de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REGISTRATT). Es importante puntualizar que una de las principales debilidades que se identificó en la etapa del diagnóstico, fue la escasez de estadísticas y/o la dispersión institucional de estas, lo que impide establecer la magnitud real de este delito y contar con datos desagregados y georeferenciados. Pese a este inconveniente, la cooperación entre las entidades de la función ejecutiva y la judicial, posibilitó elaborar una base de datos que representa el inicio de un proceso de estadística unificada.

La información cualitativa que hace parte del diagnóstico se levantó mediante talleres denominados “Jornadas Diagnósticas” en nueve ciudades del país: Quito, Cotacachi, Babahoyo, Portoviejo, Guayaquil, Santo Domingo, Loja, Machala y Cuenca, seleccionadas en razón de dos criterios: número de casos (noticias del delito) e institucionalidad (capacidad de respuesta

del Estado y/o presencia de sociedad civil relacionada con el tema). En ellas participaron delegados en territorio de las instituciones del Comité Interinstitucional, delegados de otras instituciones del Estado y representantes de la sociedad civil, quienes a través de ejercicios FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) identificaron los problemas y expusieron sus recomendaciones para el diseño del Plan.

Así mismo, se realizó en la ciudad de Quito el denominado taller de trabajo con actores institucionales y de la sociedad civil de las provincias de Imbabura, Los Ríos, Manabí, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Loja, El Oro, Azuay, Sucumbíos, Carchi, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo y Esmeraldas; con el propósito de presentar los resultados del diagnóstico correspondiente al presente plan y complementar con información de primera mano, aspectos que sean considerados relevantes o no hayan sido abordados previamente. La metodología utilizada fue “Café Mundo”, con la finalidad de que todos conocieran tanto el diagnóstico como el marco estratégico del plan y pueda proveer sus aportes con relación a los cuatro ejes del presente documento.

Además, se realizaron entrevistas a funcionarios de las instituciones relacionadas con la trata de personas<sup>2</sup>; a expertos y líderes comunitarios, así como las personas integrantes de la Red Anti trata de Quito y a familiares de las víctimas. Adicionalmente, se llevaron a cabo

---

1 La información proviene de registros administrativos de la Unidad Contra el Delito de Trata de personas y Tráfico de Migrantes (Ucdtptm-PN) y, Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional (DGI), Policía Judicial (PJ). Este ejercicio empezó en noviembre de 2017 y culminó en febrero de 2018.

2 Entrevistas realizadas a: Unidad Contra el Delito de Trata de personas y Tráfico de Migrantes (Ucdtptm-PN), la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional (Fedoti).



talleres y jornadas de trabajo con el equipo técnico formulador del PACTA y el Comité Interinstitucional<sup>3</sup>, con los equipos de las casas de acogida especializadas en trata de personas y con las personas sobrevivientes de trata, este último a través de actividades lúdicas. El diagnóstico cierra con la respuesta de las instituciones públicas en el campo de la prevención, promoción de derechos, protección integral a las víctimas e investigación y judicialización del delito de trata de personas. Esta información fue recopilada mediante informes y matrices que fueron diligenciadas por cada una de las entidades que forman parte del Comité Interinstitucional de coordinación para la prevención de la Trata de personas, Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas (CI), sobre las acciones y responsabilidades que desarrolla cada institución.

Con la información proveniente del diagnóstico se trabajó el marco estratégico. El proceso consistió en identificar los factores que colocan en situación de vulnerabilidad de trata a las personas, es decir las causas estructurales, los efectos sobre las víctimas y sus entornos. Para ello, se empleó el modelo sistémico que permite analizar la problemática y formular propuestas de acción en distintos niveles (el individual, el familiar, el comunitario y el del país). Adicionalmente se identificó, tanto los avances cuanto los vacíos respecto de la política pública contra la trata de personas para establecer el conjunto de causas sobre las cuales se formularon objetivos generales, específicos, estrategias y acciones concretas para la respuesta integral contra la trata de personas.

El marco estratégico del PACTA ha sido diseñado como un instrumento para la gestión de acciones sectoriales, intersectoriales y de coordinación con la función judicial, así como con los niveles subnacionales de gobierno en cuatro ejes de intervención: 1) Prevención y promoción de derechos, 2) Protección integral a las víctimas, 3) Investigación y judicialización. Dichos ejes están orientados al cumplimiento de metas que impacten directamente sobre las vidas de las potenciales víctimas, de quienes han sido VdT, sus familias y comunidades; así como a sancionar el delito y prevenir la conformación de nuevas redes vinculadas al mismo. Estos tres ejes se complementan con el denominado 4) Eje de Gobernanza, cuyo objetivo es el fortalecimiento de capacidades institucionales y mecanismos de coordinación para la implementación y evaluación permanente del PACTA, de tal forma que además de orientar acciones específicas a las instituciones que hacen parte del CI, permite hacer seguimiento de las mismas y evaluar el cumplimiento de este Plan que tiene nivel de política pública nacional.

El tercer componente contiene el modelo de gestión y los lineamientos para el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación continuo del PACTA. Tanto el modelo de gestión cuanto el sistema de seguimiento, han sido definidos sobre la base de la estructura actual de coordinación interinstitucional entre entidades gubernamentales y de justicia, de manera que se institucionalizan y fortalecen, constituyendo un mecanismo de protección integral a las víctimas de trata de personas. El modelo de gestión constituye un hito en tanto contempla un escenario de desconcentración

---

3 Un taller con la experta argentina Dra. Ana María Copes, en el marco de formulación del PACTA.



para articular la política pública del régimen de gobierno central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), de tal forma que garantiza el desarrollo de la política pública de lucha contra la trata de personas en los territorios.

A partir de un documento base elaborado por la Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno y gracias a la cooperación del Gobierno de los Estados Unidos, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se continuó este proceso mediante el esfuerzo de un equipo técnico tripartito cuyos productos preliminares fueron validados por quienes representan a las instituciones públicas del CI y un grupo de actores calificados de la sociedad civil, academia y cooperación internacional<sup>4</sup>.

## 2.- La trata de personas en el contexto internacional

Los antecedentes sobre la esclavitud y la trata de personas son tan antiguos como la humanidad misma, solo que se han ido presentando de formas diferentes y como resultado de distintos fenómenos tales como la guerra, procesos colonizadores, la demanda del mercado capitalista de personas y cuerpos, la pobreza y los flujos migratorios, pero siempre han llevado consigo una causa subyacente: el ejercicio del poder de dominación de los más fuertes sobre los más vulnerables, de los ganadores sobre los vencidos, de quienes se apropian de otros seres humanos para someterlos y venderlos como mercancía (Welton, 2018).

Hacia finales del siglo XIX el concepto “trata de blancas” fue usado comúnmente para denominar al comercio de mujeres europeas hacia países árabes y orientales. Mujeres que, a consecuencia de las guerras mundiales quedaron en total indefensión y pobreza, fueron consideradas como mercancía, sacadas de sus comunidades y comerciadas como mano de obra, servidumbre y/o como objetos sexuales (concubinas, prostitutas o matrimonio forzado) (Wilson, 2008). En América el proceso colonizador implicó la apropiación de las mujeres indígenas (botín de mujeres), aunque los pueblos precolombinos y los Incas también esclavizaban a los vencidos, los desterraban y se apropiaban de mujeres y niños (Wilson, 2008, pp. 2-3).

Hoy en día, la trata de personas está considerada como la forma de esclavitud del siglo XXI pese a que, como ya se dijo, su origen es remoto. Se estima que ocupa el tercer lugar en réditos en la lista de crímenes transnacionales, después del tráfico de drogas y el de armas. Si bien las cifras varían, según una estimación realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2005, las ganancias que reporta este delito ascienden a unos 32.000 millones de dólares por año; pero estimaciones más recientes indican que el alcance del problema podría ser mucho mayor<sup>5</sup>.

Según el informe denominado Estimaciones globales de la esclavitud moderna *Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, *Walk Free Foundation*, *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, 2017), 40,3 millones

4 El equipo tripartito estuvo integrado por: una persona delegada de OIM, tres consultores/as externos y el equipo técnico de la Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del MDG.

5 Véase (en línea), “La trata de personas: compraventa de seres humanos”, en <http://www.unodc.org>, consultado el 6 de febrero del 2018.



de personas fueron sometidas a la esclavitud moderna, de la cuales, el 71 % de las víctimas fueron mujeres y niñas. Esta cifra incluye 24,9 millones por trabajo forzoso y 15,4 millones por matrimonio forzoso.

De los 24,9 millones de personas atrapadas en el trabajo forzoso, el 64 % fueron explotadas en el sector privado, por ejemplo, en el trabajo doméstico, la industria de la construcción o en la agricultura; el 20 % fue víctima de explotación sexual forzosa, y el 16 % se encontraba en situación de trabajo forzoso debido a la aplicación de las políticas en algunos Estados, como el reclutamiento militar obligado o el trabajo en prisiones sin remuneración alguna. La explotación sexual afecta en forma desproporcionada a las mujeres y niñas, que representan el 99 % de las víctimas en la industria sexual comercial.

En 2018 se identificaron víctimas provenientes de 169 nacionalidades y que la explotación se produjo en 172 países<sup>6</sup>. Información de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNDOC) da cuenta de que la mayoría de las corrientes de trata son intrarregionales (el origen y el destino de la víctima se encuentran en la misma región). Las víctimas de la trata (VdT) suelen ser trasladadas desde países pobres hasta otros más ricos (en relación con el país de origen) dentro de una misma región. La trata está considerada como un crimen transnacional debido a que las redes de tratantes tienen conexiones internacionales, lo que en algunos casos resulta en el traslado de víctimas fuera de su país de origen (zonas empobrecidas de los países andinos) y son trasladadas a ciudades más

prósperas (en países del Cono Sur) con mercado para las distintas formas de explotación: sexual, laboral, mendicidad y otras modalidades de trata de personas.

Aunque las cifras actuales son alarmantes, la lucha internacional contra la trata de personas no cesa desde el siglo pasado. En varios países del mundo, la abolición de la esclavitud y la llamada trata de blancas fueron sancionadas con anterioridad al primer instrumento internacional de las Naciones Unidas que data de 1904, el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas. Varias convenciones internacionales le sucedieron a esta primera, como la Convención sobre la Esclavitud de 1926.

En 1949, 72 Estados ratificaron el Convenio para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, el cual protegía a las víctimas pero también sancionaba a los tratantes. Este instrumento no consideraba otra finalidad de la trata que la explotación sexual, en tanto que en ese momento era la modalidad más visible y de mayor incidencia social, pero el mercado ilegal de seres humanos escondía otras formas de trata y otros rostros.

Un hito histórico en este proceso se fija de forma posterior a la Segunda Guerra Mundial, con la creación de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos emanada por la Sociedad de Naciones en 1948 (art.4) consagró: “nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”.

---

6 Véase (en línea) <https://www.ctdatacollaborative.org/>



No es sino hasta el año 2000 en que la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), suscrita en Palermo, Italia, que el marco jurídico internacional se consolida como lo conocemos en la actualidad, incluyendo las distintas modalidades de trata de personas de las que pueden ser víctimas los seres humanos<sup>7</sup>.

### Protocolo de Palermo

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

En varios instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos se desarrolla la protección específica que debe darse a los distintos sujetos de derecho que pueden ser víctimas de trata de personas, complementando así el contenido de la Convención y el Protocolo de Palermo. La perspectiva de la garantía de los derechos humanos y la protección integral de las víctimas que contienen los instrumentos internacionales, orientan al país a luchar contra este problema desde sus causas, enfocándose en las personas en situación de vulnerabilidad, de tal forma que los esfuerzos no se agoten en la persecución penal del delito.

**Cuadro 1:** Instrumentos internacionales vinculantes en materia de Trata de personas

Sujeto de derecho	Nombre del instrumento
General	<ul style="list-style-type: none"><li>• Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)</li><li>• Convenio N° 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso (1959)</li><li>• Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)</li><li>• Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)</li><li>• Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000)</li><li>• Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José (CIDH) (1969)</li><li>• Principios y directrices recomendados de derechos humanos y tráfico de personas, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (2010)</li></ul>

7 Las Notas Interpretativas (Travaux Préparatoires) al Protocolo de Palermo, hacen parte del contenido internacional sobre el tema.



<b>Sujeto de derecho</b>	<b>Nombre del instrumento</b>
<b>Niñez y adolescencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de los Derechos del Niño (1959)</li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño (1989)</li> <li>• Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994)</li> <li>• Convención # 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)</li> <li>• 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, (2000)</li> </ul>
<b>Mujeres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), (1979)</li> <li>• Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belem do Pará" (1994)</li> </ul>
<b>Personas en movilidad humana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención de Trabajadores Migratorios (1990)</li> </ul>

### a. Ecuador se suma a la lucha contra la trata de personas

En este título se recuperan las acciones de política pública implementadas por el Ecuador, en cumplimiento de la normativa internacional en materia de trata de personas en línea con la Convención y el Protocolo de Palermo para la erradicación de la trata de personas.

El Gráfico 1 expone el avance normativo e institucional del país en materia de lucha contra la trata. En primer lugar hay que resaltar que el Ecuador casi de forma inmediata a la entrada en vigor de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mediante Decreto Ejecutivo (1181 de 2004) declaró como política prioritaria del Estado la lucha contra la trata de personas y creó una comisión para la elaboración de lo que sería el primer Plan Nacional para Combatir la Trata, Explotación Sexual, Laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes, el cual entró en vigencia en 2006. Entre tanto, en 2005 el

Congreso Nacional reformó el Código Penal y tipificó el delito de trata con fines de explotación sexual y laboral. Posteriormente, en el 2014 expidió el COIP que incluye siete modalidades de trata de forma expresa y una octava de tipo general, para no dejar fuera ninguna forma de explotación, (art. 91). Además, dispone que la VdT (art. 93) no sea punible por los actos que cometa mientras es objeto de trata, puesto que su voluntad ha sido sometida. Finalmente, se consideran sanciones para personas jurídicas (art. 94), entre otros aspectos.

En el año 2013, se crean mesas operativas por ejes, integradas por distintas entidades públicas con competencias en la prevención, la protección integral de las víctimas y la judicialización de casos con el fin de fortalecer la coordinación interinstitucional y lograr mayor eficacia en la intervención.

En el año 2017, se expide la Ley Orgánica de Movilidad Humana (febrero, 2017) y su Reglamento (agosto, 2017) que incluye un capítulo (VI) sobre trata de personas y tráfico





ilícito de migrantes, en el que constan las responsabilidades del Estado en materia de prevención, protección, atención y reinserción de las víctimas de trata de personas. Esta ley tiene por objeto garantizar la protección integral de las víctimas mediante la política pública, complementándose con la ley penal que tiene por objeto la persecución del delito de trata de personas. Finalmente en el año 2018, se expide la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que considera la trata como un tipo de violencia de género (art. 10, literal c) consolidándose así el marco jurídico de lucha contra la trata de personas en el país.

En el contexto legal vigente se ha fortalecido la coordinación estatal para articular la implementación, monitoreo y evaluación de la política pública contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, mediante la constitución del CI. Este mecanismo agrupa a distintas carteras de gobierno. lideradas por el Ministerio de Gobierno, junto a entidades de la función judicial y de transparencia y control social<sup>8</sup>, contemplando además la participación de otras entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales que pueden asistir con voz informativa.

**Gráfico 1.**  
*Evolución normativa*

## EVOLUCIÓN NORMATIVA

### 2004

Decreto 1.181 creación Comisión para la elaboración de Plan

### 2005

Tipificación del delito en el Código Penal (explotación sexual y laboral)

### 2006

Decreto 1.823 promulgación Plan

#### **Coordinador:**

Ministerio de Gobierno

### 2013

Creación Mesas operativas por ejes, Designación Instituciones coordinadoras

### 2014

Tipificación integral del delito en el COIP

### 2017

Expedición Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento

#### **Rector en el tema de trata de personas:**

Ministerio de Gobierno

Elaboración: Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno.

Tal y como ocurre con los instrumentos internacionales, en el marco jurídico nacional, de forma adicional a las normas generales y universales sobre la trata de personas, también existe normativa sobre la temática en las leyes relativas a los sujetos de derechos que son víctimas de trata: mujeres, niñez, adolescencia, trabajadores migratorios y personas en situación de movilidad humana. Estas normas complementan a los marcos jurídicos específicos sobre el tema y permiten la aplicación de los enfoques de igualdad de género, intergeneracional, intercultural, discapacidad y movilidad humana.

8 Ministerio de Gobierno, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud Pública, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y Defensoría del Pueblo.

**Cuadro 2.**  
**Marco Jurídico Nacional**

<b>Sujeto de derecho</b>	<b>Nombre del instrumento</b>
<b>General</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de la República del Ecuador (arts.35, 46, 66 núm. 29, 341)</li> <li>• Ley de Seguridad Pública y del Estado (arts. 11 y 23 y Reglamento art. 2)</li> <li>• Código Orgánico Integral Penal (arts. 91 al 110)</li> <li>• Código del Trabajo (art. 134)</li> <li>• Código de la Salud (arts. 81 y 212)</li> <li>• Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células (art.73)</li> <li>• Ley de Minería ( art. 70)</li> <li>• Código civil (libro I, arts. 279 y 303)</li> <li>• Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (art. 3,4)</li> <li>• Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (capítulo VI)</li> </ul>
<b>Niñez y adolescencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código de la Niñez y Adolescencia (arts. 69, 70, 73, 81, 82, 83, 108, 111, 112, 113, 155, 163)</li> </ul>
<b>Mujeres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (arts. 8, 9,10,11)</li> </ul>

### 3.- Marco conceptual

Los conceptos y nociones sobre la trata de personas que se utilizan en el PACTA y que orientan la implementación de la política pública sobre el tema, son los que constan en las normas del derecho internacional y nacional vigentes mismas que determinan el alcance de la trata de personas tanto como violación de múltiples derechos humanos, cuanto como delito perseguible.

#### a. El delito de la trata de personas

En el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador (COIP art. 91) consta la definición de la trata de personas:

- la captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas
- ya sea dentro del país o desde o hacia otros países
- con fines de explotación.

En el mismo artículo se enumeran las distintas formas de explotación que constituyen las modalidades de la trata de personas:

Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de:

1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos.
2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil.
3. La explotación laboral, incluida el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil.
4. Promesa de matrimonio o unión de



**Protección integral a las víctimas:** Todas las acciones encaminadas a enfrentar la trata de personas deben garantizar la protección de las víctimas para evitar cualquier forma de revictimización y resguardar su dignidad. Bajo este principio el Estado protegerá la vida, seguridad e integridad de las posibles víctimas y sus familias desde el instante de su identificación<sup>27</sup>. El manejo confidencial de los expedientes o el otorgamiento de visas de residencia temporal de excepción a las víctimas extranjeras de trata, son algunas de las medidas de protección que están contempladas en la LOMH y su Reglamento<sup>28</sup>.

**Atención prioritaria:** A la luz de éste principio, se demanda a las instituciones públicas, privadas y los actores sociales en general, la atención especializada y preferente a personas pertenecientes a determinados grupos de la población que enfrentan distintas condiciones de vulnerabilidad, debido a: su edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, identidad cultural, condición socio económica o situación de movilidad humana entre otras. Dado que, la edad, el género, la condición migratoria y las condiciones socio económicas son factores de riesgo que sitúan a las mujeres, niñez y adolescencia como principales víctimas, y que si lo han sido, se han afectado un conjunto de derechos como la salud integral, la libertad, el trabajo digno,

la identidad cultural y otros, que requieren ser reparados de forma oportuna, sin dilaciones y con mecanismos apropiados para evitar cualquier forma de revictimización<sup>29</sup>.

**No punibilidad de la víctima:** En el Código Orgánico Integral Penal se anota como principio la no punibilidad de las víctimas de trata (art. 93), lo que implica que ninguna víctima puede ser juzgada por un delito cometido en el contexto de su condición de objeto de trata<sup>30</sup>. La no punibilidad incluye también la prohibición de aplicar sanciones e impedimentos de orden migratorio, por ejemplo la deportación del país a una mujer víctima de explotación sexual extranjera en condición migratoria irregular.

**Interés superior del niño:** Hace referencia al bienestar de los niños, niñas y adolescentes, el cual prevalece sobre cualquier otra circunstancia paralela por la cual se tenga que decidir. Dicha decisión se debe considerar según lo que más le convenga al niño o niña en el caso concreto, a través de determinaciones que así lo indiquen, además de considerar los deseos y sentimientos del niño o niña -de acuerdo con su edad y madurez- y de las necesidades físicas, emocionales y educativas de los niños, niñas o adolescentes. Cuando las víctimas de trata de personas sean niños, niñas o adolescentes, se tendrá en consideración sus necesidades especiales, vulnerabilidad

---

27 LOMH (art. 119)

28 Ibid, (art. 122) detalla las medidas de atención y protección a las víctimas de trata de personas y se desarrollan a profundidad en el artículo 102 del reglamento a esta ley. Las visas de excepción para víctimas de trata se estipula en el artículo 104 del mismo reglamento.

29 Este principio se desarrolla en la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de Género contra las Mujeres (art. 7, literal c) y se fundamenta en el Capítulo Tercer de la Constitución de la República del Ecuador sobre los Derechos de las Personas y los Grupos de Atención Prioritaria.

30 Por ejemplo: Cualquier persona que haya sido objeto de trata con fines de distribución de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, no será perseguido por estos actos ilícitos en tanto que su voluntad ha sido sometida y se considera un trabajo forzado al margen de la ley.



y derechos, atendiendo en todo momento al interés superior del niño<sup>31</sup>. La relación entre diversidad cultural y derechos de la niñez suele ser compleja, pero el principio del interés superior del niño resuelve los conflictos que puedan presentarse al definir que las consideraciones culturales tienen que ceder cada vez que entren en conflicto con los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. (Alston, 1994). Este principio es fundamental en el proceso de reinserción de las víctimas de trata en su entorno familiar y comunitario, pues pone como valor superior los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente al de sus padres o tutores.

**Progresividad:** Es el aumento gradual de la aplicación o reconocimiento de un derecho teniendo como meta la universalidad. Este principio constitucional (art. 11, núm. 8) es importante en contextos de recursos económicos limitados o procesos de cambios estructurales que demandan medidas de mediano y largo plazo. El principio de progresividad marca una hoja de ruta en el tiempo e impide la regresividad de los derechos adquiridos. En el PACTA se desarrollan estrategias y acciones que tienen como objetivo avanzar progresivamente hacia el cumplimiento de las metas planteadas hacia el año 2030.

**Intersectorialidad:** Este principio operativo permite la articulación, complementariedad y coordinación entre diferentes entidades rectoras de la política para garantizar un abordaje integral de la trata de personas y ofrecer respuestas multisectoriales. El PACTA es una política intersectorial en tanto resume

el esfuerzo de las distintas instituciones públicas que hacen parte del Comité Interinstitucional, con el entendido de que si la trata es un problema multicausal que no se resuelve solo con la persecución del delito, requiere respuestas multisectoriales entre los organismos del gobierno central y de estos con los GAD (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 16).

## 6. Modelo sistémico de análisis e intervención

Este modelo que fue empleado para analizar la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública, permite identificar los niveles que son necesarios abordar para responder de forma integral a la trata de personas. El modelo sistémico ha sido empleado como marco para el análisis del problema, la formulación de estrategias de acción y el seguimiento del PACTA, es decir el ciclo completo de la política pública.<sup>32</sup> Desde el nivel individual que se refiere a la víctima, tomando en cuenta sus relaciones inmediatas como las de pareja o familia; seguidas por las de su comunidad de origen y aquella en la que es explotada; hasta llegar al análisis del país, esto es la magnitud del problema y la respuesta del Estado frente a la trata de personas. (PAHO, 2002) El modelo permite además, incorporar de forma transversal el EBDH y las temáticas de igualdad.

---

31 Este principio se desarrolla en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

32 Propuesto por Bronfenbrenner (1979)