

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL ESTADO
ECUATORIANO A LA TRATA DE PERSONAS**

Paul Sebastian Analuisa Arteaga

Relaciones Internacionales

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la obtención
del título de Licenciado en Relaciones Internacionales

Quito, 11 de diciembre de 2024

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE CALIFICACIÓN

DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA

**ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL ESTADO ECUATORIANO
A LA TRATA DE PERSONAS.**

Paul Sebastian Analuisa Arteaga

Nombre del profesor, Título académico

Angus Lyall, PhD. En Geografía

Quito, 11 de diciembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Paul Sebastian Analuisa Arteaga

Código: 00323795

Cédula de identidad: 1726491598

Lugar y fecha: Quito, 11 de diciembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics COPE descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. Nonetheless, this project – in whole or in part – should not be considered a publication. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

RESUMEN

Este artículo examina los factores institucionales que influyen en la implementación de políticas públicas para combatir la trata de personas en Ecuador, con énfasis en los compromisos asumidos en la Convención de Palermo y el Protocolo de Prevención y Sanción de la Trata de Personas. A través de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de diversas instituciones del Estado, ONGs y organizaciones internacionales, y complementadas con análisis de informes oficiales y estadísticas gubernamentales, se identifican las barreras y limitaciones en la ejecución de las políticas. A pesar de los avances en la recolección de datos y la creación de estructuras interinstitucionales, se señalan deficiencias en la coordinación, la falta de enfoque en grupos vulnerables y la insuficiente difusión de información. Este análisis sugiere que, para lograr un impacto real, es necesario un enfoque más integral que fortalezca la comunicación, los recursos disponibles y la participación ciudadana en la prevención y atención de las víctimas de trata. Se destaca la importancia de adaptaciones políticas y estrategias basadas en buenas prácticas internacionales, tomando como referencia casos exitosos como los de Eslovaquia y Argentina.

Palabras clave: Trata de personas, Políticas Públicas, Convención de Palermo, Instituciones Gubernamentales, Ecuador, Derechos Humanos.

ABSTRACT

This article examines the institutional factors that influence the implementation of public policies to combat human trafficking in Ecuador, with emphasis on the commitments assumed in the Palermo Convention and The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons. Through semi-structured interviews with officials from various state institutions, NGOs and international organizations, and complemented with analysis of official reports and government statistics, barriers and limitations in the implementation of policies are identified. Despite advances in data collection and the creation of inter-institutional structures, deficiencies in coordination, lack of focus on vulnerable groups and insufficient dissemination of information are noted. This analysis suggests that, in order to achieve a real impact, a more comprehensive approach is needed to strengthen communication, available resources and citizen participation in the prevention and care of trafficking victims. It highlights the importance of policy adaptations and strategies based on international best practices, taking as a reference successful cases such as those of Slovakia and Argentina.

Key words: Human Trafficking, Public Policies, Palermo Convention, Governmental Institutions, Ecuador, Human Rights.

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----------|
| <i>Introducción</i> | 8 |
| <i>Contexto</i> | 10 |
| <i>Revisión de Literatura</i> | 13 |
| <i>Justificación</i> | 21 |
| <i>Metodología</i> | 23 |
| <i>Hallazgos</i> | 26 |
| <i>Análisis</i> | 34 |
| <i>Conclusiones</i> | 38 |
| <i>Referencias bibliográficas</i> | 41 |

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, titulado "Análisis de la Respuesta del Estado Ecuatoriano a la Trata de Personas", se enfoca en examinar los factores institucionales que influyen en la implementación de políticas públicas dirigidas a combatir este delito en Ecuador. La trata de personas, definida por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) como un conjunto de actividades delictivas destinadas a la explotación de individuos mediante coacción, engaño o abuso de poder, constituye una grave violación de los derechos humanos y es considerada una forma moderna de esclavitud. Este fenómeno afecta de manera significativa a grupos vulnerables, incluidas mujeres, niños, migrantes y personas en situación de pobreza, convirtiéndose en un problema prioritario dentro de las agendas de derechos humanos, seguridad internacional y las relaciones internacionales.

El interés por abordar este tema surge de un diagnóstico que evidencia tanto avances como deficiencias en la respuesta estatal ecuatoriana frente a este delito. A pesar de contar con un marco normativo sólido que incluye la ratificación de la Convención de Palermo y la implementación de planes estratégicos como el PACTA (Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas), persisten desafíos relacionados con la coordinación interinstitucional, la falta de recursos, la atención limitada a las víctimas y la insuficiente inclusión de datos sobre migrantes en las estadísticas oficiales. La investigación busca profundizar en estos aspectos, analizando cómo influyen en la capacidad del Estado para cumplir con sus compromisos internacionales y garantizar una respuesta efectiva frente a la trata.

La relevancia del estudio radica en su contribución tanto al campo de las relaciones internacionales como al contexto ecuatoriano. Desde una perspectiva global, la trata de personas no solo viola derechos humanos fundamentales, sino que también alimenta economías ilícitas que afectan la estabilidad social y económica de los países. En el caso de Ecuador, su posición geográfica lo convierte en un punto de tránsito y destino para redes de trata, lo que subraya la necesidad de un abordaje integral que combine esfuerzos locales e internacionales. A nivel nacional, el estudio es relevante porque identifica las áreas críticas que deben ser fortalecidas para garantizar una protección efectiva de las víctimas y una persecución eficiente de los perpetradores.

Para comprender mejor este fenómeno, es esencial definir algunos términos clave que serán recurrentes en el análisis. La trata de personas se refiere a la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas con fines de explotación. La explotación incluye modalidades como explotación sexual, trabajo forzado, mendicidad forzada, entre otras. Por otro lado, el término coordinación interinstitucional hace referencia al trabajo conjunto entre diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales para abordar el problema de manera integral.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: la próxima sección presenta una revisión de literatura que examina investigaciones previas y marcos teóricos relevantes sobre la trata de personas y las políticas públicas asociadas. Posteriormente, se introduce la metodología utilizada para llevar a cabo el estudio, basada en entrevistas semiestructuradas y análisis de fuentes documentales. A continuación, se exponen los hallazgos principales, seguidos de un análisis que conecta los resultados con el marco normativo y político del Ecuador. Finalmente, se concluye con reflexiones críticas y recomendaciones para fortalecer la respuesta estatal frente a este delito.

A partir de esta introducción, se pasa a examinar el marco conceptual y los antecedentes del problema en mayor profundidad en la revisión de literatura.

CONTEXTO

Para analizar el fenómeno de la trata de personas, es fundamental contextualizar el concepto de marco teórico, el cual proporciona una base conceptual que permite al lector comprender el tema de investigación. Según Rivera García (1988), el marco teórico es una descripción exhaustiva de los temas y conceptos que se abordarán a lo largo del estudio, ofreciendo al lector diversas perspectivas de autores que fundamentan el proceso investigativo. Este enfoque es especialmente relevante en el contexto de la trata de personas, un delito que ha cobrado importancia en las disciplinas de Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

La trata de personas es un delito que vulnera gravemente los derechos humanos, convirtiendo a las víctimas en seres invisibles dentro del marco social. La Organización de las Naciones Unidas (2000) define la trata como "una secuencia de actividades delictivas cuyo propósito incluye diversas formas de explotación", considerándola una forma contemporánea de esclavitud que ha evolucionado con la globalización. Este delito puede manifestarse a través de diversas modalidades, tales como la explotación sexual, laboral, y la extracción ilegal de órganos, entre otras.

A pesar de su relevancia, pocas investigaciones han analizado factores institucionales, factores políticos y las convenciones internacionales y nacionales que buscan prevenir la trata. Por lo tanto, esta investigación se propone abordar este fenómeno desde una perspectiva ecuatoriana, al hacerlo, se espera contribuir a una comprensión más profunda del fenómeno y

sus múltiples dimensiones, así como ofrecer recomendaciones para mejorar las estrategias de prevención y protección para las víctimas.

Se realizará una descripción exhaustiva del fenómeno de la trata de personas, así como una presentación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, en adelante referida como la Convención de Palermo. Además, se explicarán los factores institucionales que son esenciales para abordar este problema. En este contexto, se examinarán las funciones de diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, así como ONGs que trabajan en temas relacionados con la trata.

La investigación también evaluará las políticas implementadas en Ecuador para reducir los índices de trata de personas y se analizará en qué medida estas políticas están alineadas con la Convención de Palermo. Para ello, se considerarán factores políticos que describan la situación actual del país en relación con este delito. Este enfoque integral permitirá no solo entender las dinámicas locales de la trata, sino también identificar áreas de mejora en las estrategias de prevención y protección para las víctimas.

La trata de personas en Ecuador se reconoce tanto a nivel nacional como internacional como una forma contemporánea de esclavitud que afecta a diversos grupos vulnerables. De acuerdo con la Convención de Palermo y la legislación ecuatoriana, la trata de personas implica múltiples formas de explotación, incluyendo la explotación sexual, el trabajo forzado, la mendicidad forzada y la explotación laboral. Estas modalidades se manifiestan en todo el territorio ecuatoriano, afectando tanto a sectores rurales como urbanos mediante el traslado de víctimas tanto a nivel interno como externo. El Código Penal Ecuatoriano tipifica el delito

de trata y establece sanciones para quienes participen en su comisión, ya sea a través de engaño, coacción o abuso de poder (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). No obstante, la implementación efectiva de políticas públicas e institucionales y, la falta de recursos en algunas instituciones limitan la capacidad del Estado para responder adecuadamente. A pesar de los avances legislativos, las víctimas continúan enfrentando numerosos obstáculos, como la naturalización del trabajo infantil y la falta de coordinación entre organismos gubernamentales.

De acuerdo con datos del Ministerio del Interior, en los últimos cuatro años, el número de víctimas de trata de personas en el país ha sido inferior a 40 casos anuales. El año 2022 se destacó como el de mayor incidencia, registrando un total de 34 víctimas. La provincia de Pichincha lidera las cifras con 17 casos, seguida de cerca por la provincia de El Oro, con 16 casos reportados. Cabe señalar que el género femenino es el más afectado, representando el 65,98% del total de las víctimas. En cuanto a las edades, el grupo de 18 a 29 años concentra la mayor proporción de víctimas, con un 30,92%, seguido por el grupo de 30 a 64 años, que representa el 26,22% de los casos (Dirección Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, 2024).

Asimismo, Ecuador es un país donde ocurren diferentes etapas de la trata de personas, incluyendo la captación, transporte, traslado, retención y recibimiento de víctimas. Esta trata puede darse tanto de manera interna como internacional. Según el Ministerio del Interior, institución encargada de recopilar datos sobre la trata de personas en el país, la trata interna en Ecuador se refiere a la movilización de personas dentro del territorio ecuatoriano, entre ciudades, comunidades o barrios, sin que crucen fronteras. En cambio, la trata internacional ocurre cuando las víctimas son trasladadas fuera del país hacia distintos destinos donde se las explota de diversas formas.

En cuanto al marco normativo y las políticas en Ecuador, el país ratificó en el año 2002 la Convención de Palermo y ha desarrollado un Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas conocido como PACTA. Este plan establece un marco de acción basado en tres ejes principales: prevención, persecución y protección. A nivel local, se han implementado ordenanzas y acuerdos con el objetivo de fortalecer la cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, las instituciones enfrentan importantes desafíos debido a la falta de recursos y a la limitada capacitación de los funcionarios en el manejo de casos de trata.

A partir de este contexto introductorio, resulta necesario desarrollar un marco teórico que permita comprender de manera profunda el fenómeno de la trata de personas. En la siguiente sección, se analizarán los enfoques y hallazgos de investigaciones previas, tanto en Ecuador como en contextos internacionales, para entender mejor cómo se ha estudiado y abordado este delito en diferentes ámbitos. La revisión de estudios recientes permitirá identificar los desafíos específicos que enfrentan las políticas y programas de prevención y protección, así como las buenas prácticas que podrían aplicarse en el contexto ecuatoriano.

REVISIÓN DE LITERATURA

Castillo Ramos y Muriel Páez (2023) señalan que, aunque los instrumentos internacionales pretenden combatir la trata de personas mediante prácticas, recomendaciones y medidas específicas, en la práctica, su alcance se limita mayormente a lo planteado en el papel. Los autores destacan que estos instrumentos no han logrado ser completamente eficaces en abordar de manera integral los diversos aspectos de este delito. Por esta razón, se creó el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que se complementa con la Convención de Palermo. El objetivo del

Protocolo es prevenir la trata de personas, brindando especial atención a mujeres, niñas y niños, quienes tradicionalmente constituyen un grupo vulnerable frente a estos crímenes (Organización de las Naciones Unidas, 2000). Adicionalmente, el Protocolo busca proteger a las víctimas de la trata, garantizando el respeto de sus derechos humanos, y promover la cooperación entre los Estados Parte para alcanzar dichos objetivos. Como Estado Parte de la Convención de Palermo, Ecuador tiene el compromiso de establecer políticas, programas, medidas legislativas y otras acciones necesarias para prevenir y combatir la trata de personas.

En Ecuador, la trata de personas es el segundo delito más lucrativo, solo superado por el tráfico de drogas, y genera ingresos económicos considerablemente altos, incluso más que el tráfico ilegal de armas y el comercio de especies animales (Global Organized Crime Index, 2024). Este delito, considerado una forma de esclavitud moderna o "esclavitud del siglo XXI", afecta directamente a personas que son explotadas sexual o laboralmente por redes criminales organizadas, que operan en un contexto de impunidad y corrupción. Se estima que miles de personas en Ecuador, muchas de ellas migrantes en busca de mejores oportunidades, son víctimas de esta práctica.

Canales-Macías et al. (2023) destacan que la migración irregular, impulsada por la pobreza y la violencia en Ecuador, es un factor clave que contribuye a la prevalencia de la trata de personas en el país. Según los autores, muchos ciudadanos se ven obligados a emprender viajes peligrosos sin garantías de seguridad, lo que los convierte en blancos fáciles para las redes de trata. Estas redes se aprovechan de la vulnerabilidad de los migrantes, ofreciéndoles falsas promesas de empleo y mejores condiciones de vida. Una vez en Ecuador, durante su tránsito o al llegar al país, las víctimas son frecuentemente capturadas por tratantes y sometidas a condiciones inhumanas, generando grandes beneficios económicos para sus explotadores.

En 2019, Ecuador promulgó el Plan de Acción Contra la Trata de Personas 2019-2030, bajo la dirección de la exministra de Gobierno María Paula Romo. Este plan tiene como objetivo establecer un diagnóstico detallado de las acciones realizadas en Ecuador en torno a la trata de personas, proporcionando datos clave sobre la situación actual. Además, el plan establece un marco estratégico que define los ejes en los cuales el Estado tiene competencia para intervenir y brindar apoyo. Con la información recopilada, el plan presenta un modelo de gestión diseñado para asegurar la efectividad de las medidas y ofrecer resultados positivos en la lucha contra la trata de personas en el país.

Como parte de los esfuerzos para implementar los objetivos y medidas estipulados en el Plan de Acción y en la Convención de Palermo, en 2022 se creó el Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas. Este comité tiene como propósito ejecutar, monitorear, dar seguimiento y evaluar la política pública destinada a reducir los índices de trata de personas en Ecuador.

El comité está integrado por diversas instituciones del Estado, entre las que destacan el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, y la Fiscalía General del Estado. Con la colaboración de estas entidades y en coordinación con los poderes Ejecutivo y Legislativo, se ha buscado promover la aprobación de leyes orientadas a la prevención de la trata y la protección de los derechos humanos.

Aunque los esfuerzos de Ecuador para reducir los índices de trata de personas, así como para proteger y detener este delito, son indiscutiblemente relevantes, algunos autores

sostienen que muchas de estas medidas se limitan a lo establecido en el discurso y no logran ser trasladadas de manera efectiva a la práctica. En esta parte se abordarán los factores y acciones adicionales que, de acuerdo con diversos expertos, serían necesarios para que el plan de lucha contra la trata en Ecuador alcance un mayor nivel de éxito y cumplimiento de sus objetivos.

Cabrera y Escorcha (2018), por ejemplo, destacan que, si bien se han realizado avances significativos en la recolección de datos estadísticos, estos no permiten captar la complejidad total del problema ni explorar sus causas subyacentes. Además, señalan una notable carencia en la difusión masiva de la información sobre la trata, lo cual limita el conocimiento de la sociedad sobre cómo enfrentar este delito. Los autores también advierten sobre la falta de enfoque y apoyo específico a los grupos más vulnerables, como son niñas, niños, adolescentes y mujeres, quienes constituyen una gran parte de las víctimas. Desde esta perspectiva, proponen que el Estado no debería centrarse exclusivamente en la generación de datos estadísticos y en la promulgación de leyes, sino que también debería fortalecer la comunicación directa con la ciudadanía, facilitando el acceso a la información relevante y asegurando que la población esté informada sobre los recursos de apoyo disponibles.

Asimismo, la Plataforma Regional de Coordinación Interinstitucional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2022) considera que los datos oficiales recopilados en Ecuador solo representan una fracción del problema real, ya que muchas víctimas temen denunciar por miedo a represalias. Además, subrayan que la situación de la población migrante venezolana, que también se ve afectada por la trata en Ecuador, ha sido marginada en las estrategias de protección. Esta plataforma sugiere que es fundamental integrar estos datos para lograr una visión más completa del fenómeno, lo que permitiría a su vez que las acciones del Estado sean efectivas y abarquen a todos los sectores de la sociedad afectados. Una recolección de

datos más precisa y representativa podría hacer que las políticas y programas diseñados para combatir la trata tengan un impacto real en la protección de los derechos humanos de todas las víctimas, sin exclusión.

En este punto, resulta esencial analizar las acciones implementadas en otros Estados para reducir los índices de trata de personas, especialmente aquellas basadas en la Convención de Palermo y en instrumentos regionales. Este análisis permitirá identificar prácticas que podrían ser adaptadas e incorporadas en el contexto ecuatoriano para fortalecer su lucha contra este delito. Para ello, se tomará en cuenta a Eslovaquia como un ejemplo destacado en Europa y Argentina como un caso ejemplar en América Latina, dada su notable eficacia en la reducción de los índices de trata de personas, los cuales son de los más bajos de la región.

Eslovaquia ha implementado políticas sólidas que no solo siguen los principios de la Convención de Palermo, sino que también integran medidas de apoyo a las víctimas y estrategias de cooperación transfronteriza con otros países de la Unión Europea, lo cual ha resultado en una reducción considerable en la incidencia de trata. En contraste, Argentina, al ser una nación latinoamericana con realidades socioeconómicas y culturales más cercanas a las de Ecuador, proporciona un ejemplo de cómo un enfoque integral y de largo plazo puede ser exitoso en la región.

La Convención del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas, firmada en Varsovia el 16 de mayo de 2005, representa un hito significativo en la lucha contra este fenómeno que afecta a millones de personas en todo el mundo. Esta Convención no solo aborda la complejidad de la trata de seres humanos, sino que también se centra en la protección y los derechos de las víctimas. Sus objetivos principales son prevenir la trata,

proteger los derechos humanos de las víctimas y llevar ante la justicia a los traficantes (Council Of Europe, 2023). Para lograr estos objetivos, el Consejo de Europa ha establecido un mecanismo eficaz de seguimiento que permite a todos los Estados firmantes controlar y supervisar las actividades relacionadas con la trata, asegurando así el cumplimiento de sus obligaciones.

El enfoque del Consejo de Europa se materializa a través de dos comités de vigilancia. El primero, conocido como GRETA (Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos), tiene como función principal analizar el progreso de los Estados en la implementación de medidas contra la trata y emitir recomendaciones para mejorar su efectividad. El segundo comité, compuesto por representantes de los Estados miembros, se encarga de recibir estas recomendaciones y actuar en consecuencia. Este sistema ha demostrado ser efectivo, ya que, desde su firma en 2005, los países miembros han implementado políticas concretas para mitigar la trata de personas, como lo indica el Global Organized Crime Index en 2024.

Un caso ejemplar que ilustra cómo un país puede abordar la trata de personas es el de Eslovaquia. En 2013, este país enfrentaba altos índices de mujeres víctimas de trata, muchas de las cuales eran sometidas a esclavitud moderna y trasladadas a países como Holanda, Alemania o Finlandia. En respuesta a esta situación crítica, Eslovaquia estableció un Programa Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, dirigido por el Ministerio del Interior. Este programa tenía un enfoque integral que incluía medidas para perseguir a los perpetradores mediante el uso de tecnologías avanzadas y campañas informativas para educar tanto a nacionales como a extranjeros sobre los recursos disponibles para prevenir ser víctimas (International Organization for Migration, 2023).

Desde un enfoque institucional, el gobierno eslovaco también buscó capacitar a policías, funcionarios judiciales, personal migratorio y trabajadores en centros de salud para identificar y asistir a las víctimas. Esta iniciativa ha sido fundamental para reducir progresivamente los índices de trata en Eslovaquia y ha servido como modelo para otros países europeos. La experiencia eslovaca demuestra que, con un enfoque político e institucional adecuado, es posible combatir eficazmente este delito grave y proteger a quienes más lo necesitan.

Por otro lado, Argentina se posiciona como uno de los países líderes en la lucha contra la trata de personas en América Latina, destacándose no solo por su compromiso legislativo y operativo, sino también por el desarrollo de un enfoque integral y sostenido en la prevención, persecución y asistencia a las víctimas (Della, 2014). Desde 2018, el país ha sido consistentemente clasificado en los niveles más altos en los informes anuales del Departamento de Estado de los Estados Unidos, lo que refleja un esfuerzo constante y una política pública respaldada por un marco jurídico robusto y un reconocimiento internacional en esta materia (Department of State of United States of America, 2023). Este liderazgo se concreta en programas emblemáticos, como el Plan Bienal para la Lucha contra la Trata 2020-2022, que estableció directrices estratégicas para articular los esfuerzos de distintas instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en la prevención y tratamiento de la trata (Gobierno de Argentina, 2022).

La implementación de sistemas innovadores, como el Registro de Asistencia a las Víctimas de Trata (REDAVIT), ha permitido a Argentina monitorear de manera precisa y oportuna el proceso de asistencia y recuperación de las víctimas, consolidando su enfoque centrado en los derechos humanos (Organización Internacional para las Migraciones, 2022). La capacitación de fuerzas de seguridad y operadores judiciales en la identificación y manejo

de casos de trata ha fortalecido la respuesta estatal, garantizando una mejora continua en las prácticas de prevención y persecución de este delito. Además, los resultados recientes destacan la eficacia de estas medidas: en un solo año, las autoridades identificaron y atendieron a 1,434 víctimas, un incremento significativo en comparación con las 933 del año anterior, lo que demuestra el impacto tangible de estas políticas.

Argentina también se ha consolidado como un referente regional al promover el diálogo y la cooperación multilateral. La creación de la Plataforma Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, que involucra a 10 países de América del Sur, es un claro ejemplo de este liderazgo y compromiso para enfrentar de manera colaborativa estos fenómenos complejos. Este esfuerzo ha situado a Argentina entre los 30 países más activos en la lucha contra la trata a nivel mundial, compartiendo esta distinción en América Latina únicamente con Chile y Colombia.

Asimismo, Global Organized Crime Index (2024) posiciona a la Argentina en el puesto 49 a nivel mundial en términos de menor incidencia de trata de personas, lo que lo sitúa entre los países sudamericanos con mejores resultados en la lucha contra este delito. Este posicionamiento refleja el impacto positivo de las políticas de prevención y el compromiso sostenido de Argentina en la protección de los derechos humanos, consolidando su papel como líder en la región y como ejemplo de buenas prácticas en el combate a la trata de personas.

En este sentido, la experiencia argentina podría servir como modelo para otros países en la región que buscan fortalecer sus políticas contra la trata de personas, no solo en términos de aplicación de la ley, sino también en la implementación de políticas de apoyo y reintegración de las víctimas, bajo una visión integral y de respeto a los derechos humanos.

JUSTIFICACIÓN

A pesar de los esfuerzos legislativos y políticas públicas establecidas por Ecuador para combatir la trata de personas, sigue existiendo una brecha significativa entre las normativas y su efectiva implementación. Esta brecha, a menudo, se atribuye a una falta de capacidad institucional y coordinación entre las diversas entidades involucradas en la lucha contra este delito. La literatura sobre la trata de personas ha abordado diversas causas y estrategias para reducir la incidencia de este crimen, pero se ha prestado insuficiente atención a los factores institucionales específicos que pueden dificultar el cumplimiento de los objetivos establecidos en planes como el Plan de Acción Contra la Trata de Personas 2019-2030 y la Convención de Palermo.

Los estudios previos, como los de Cabrera y Escorcha (2018), destacan los avances en la recolección de datos, pero también subrayan la ineficacia de estos esfuerzos en la práctica, debido a la fragmentación y falta de alineación en las políticas institucionales. A pesar de la existencia de marcos jurídicos y programas nacionales, uno de los mayores obstáculos en Ecuador es la falta de una verdadera coordinación entre las entidades estatales, lo que genera redundancias o, incluso, vacíos en la implementación de las medidas. Esta falta de coordinación institucional es, en parte, responsable de que las políticas de prevención y asistencia a víctimas no se materialicen en resultados tangibles. El Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas creado en 2022 representa un esfuerzo positivo. Sin embargo, su éxito depende de su capacidad para operar de manera efectiva a través de las distintas instituciones involucradas, como el Ministerio de Inclusión Económica y Social y la Fiscalía General del Estado, las cuales, en ocasiones, carecen de la capacitación y recursos adecuados para llevar a cabo tareas de identificación y protección de las víctimas.

Además, una debilidad clave identificada por la Plataforma Regional de Coordinación Interinstitucional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2024) es la falta de atención a la población migrante, en especial a los migrantes venezolanos, quienes, debido a su vulnerabilidad, son fácilmente explotados por las redes de trata. La escasa integración de estos grupos en las estrategias de protección evidencia la necesidad de mejorar las políticas inclusivas que aborden las particularidades de esta población. Esta brecha en la protección de los migrantes también puede estar relacionada con la falta de coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y otras agencias, lo que limita la efectividad de las respuestas gubernamentales frente a este fenómeno.

La falta de difusión masiva de información es otro factor institucional relevante. A pesar de los esfuerzos legislativos y las campañas de sensibilización, como las impulsadas por el Ministerio del Interior, el conocimiento sobre la trata de personas sigue siendo limitado en muchas comunidades. Cabrera y Escorcha (2018) señalan que la sociedad no está suficientemente informada sobre cómo prevenir la trata, lo cual genera un entorno propenso a la victimización. Las instituciones responsables de la educación y la sensibilización, como el Ministerio de Educación, aún no han logrado implementar programas de prevención integrales que lleguen a toda la población vulnerable, en especial a las zonas rurales y a los sectores más pobres, quienes están más expuestos a los riesgos de la trata.

Además, la corrupción y la impunidad son factores que juegan un papel crucial en el funcionamiento ineficaz de las políticas institucionales. Las redes de trata operan en un contexto de impunidad que se ve reforzada por la falta de rendición de cuentas dentro de algunas instituciones estatales. Esto se debe en parte a la falta de un sistema de monitoreo y evaluación robusto, similar al utilizado por la Convención del Consejo de Europa para controlar las medidas contra la trata de personas. En este sentido, las instituciones encargadas

de la persecución de los tratantes, como la Fiscalía General del Estado y la Policía Nacional, deben enfrentarse no solo a la falta de recursos, sino también a la falta de voluntad política y a la presencia de actores corruptos dentro de las mismas estructuras.

Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo abordar estos factores institucionales que impiden que Ecuador cumpla efectivamente con los compromisos asumidos en el Protocolo de Palermo y otros acuerdos internacionales. La contribución a la literatura será significativa, ya que permitirá un análisis detallado de cómo las deficiencias en la coordinación interinstitucional, la falta de capacitación y la deficiente integración de grupos vulnerables afectan la implementación de políticas de lucha contra la trata de personas. Además, se propondrán recomendaciones específicas para mejorar la eficacia de las políticas públicas, basadas en ejemplos exitosos de otros países como Eslovaquia y Argentina. Esto proporcionará un enfoque integral que no solo considere la promulgación de leyes, sino también la efectividad de las instituciones involucradas en su implementación.

METODOLOGÍA

Para abordar la pregunta de investigación sobre los factores institucionales que afectan la implementación de políticas públicas contra la trata de personas en Ecuador, se adoptó una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas y en el análisis de fuentes documentales oficiales. La combinación de estas dos estrategias permitió obtener una visión integral y detallada de las dinámicas institucionales, las barreras en la ejecución de políticas y las experiencias de los actores involucrados en la lucha contra la trata.

Las entrevistas fueron realizadas a funcionarios de diversas instituciones del Estado ecuatoriano que tienen un rol clave en la prevención, persecución y protección de las víctimas de trata, tales como el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de

Inclusión Económica y Social, entre otras. Además, se entrevistaron a representantes de ONGs y organizaciones internacionales que trabajan en la protección de las víctimas y la sensibilización sobre la trata de personas. Estas entrevistas proporcionaron información de primera mano sobre las percepciones de los actores clave respecto a la eficacia de las políticas implementadas, las dificultades en la coordinación interinstitucional, y las principales barreras que enfrentan las instituciones en la aplicación de medidas preventivas y de asistencia.

A la par de las entrevistas, se recopiló y analizó información secundaria proporcionada por fuentes oficiales del gobierno, como los informes anuales de la Fiscalía y las estadísticas del Ministerio del Interior. Estos documentos oficiales permitieron contextualizar los datos obtenidos en las entrevistas y ofrecer una visión más objetiva sobre la magnitud del problema y las políticas en curso. Además, se incorporaron informes de organizaciones internacionales como el Global Organized Crime Index para comparar la situación de Ecuador con otros países y comprender las tendencias regionales.

Una de las principales fortalezas de esta estrategia metodológica fue la posibilidad de obtener información directa de aquellos que están involucrados en la implementación de las políticas contra la trata, lo que permitió identificar de manera clara las barreras y dificultades institucionales. La triangulación de datos entre entrevistas y fuentes documentales también fortaleció la validez de los resultados al contrastar diversas perspectivas y fuentes de información. Además, el enfoque cualitativo permitió explorar en profundidad las experiencias y opiniones de los entrevistados, lo que resultó en una comprensión más rica de las dinámicas de la trata de personas en Ecuador.

Sin embargo, esta estrategia presenta algunas limitaciones. Una de ellas es el acceso restringido a ciertos actores clave, ya que algunos funcionarios pueden ser reacios a compartir información sensible o temeroso de las repercusiones políticas. Además, las entrevistas pueden estar sujetas a sesgos, por el hecho de que los participantes podrían dar respuestas que se ajusten a lo que consideran esperado o políticamente correcto. Otro desafío es la representación de todos los sectores afectados, ya que algunas realidades regionales o específicas pueden no haber sido suficientemente cubiertas debido a limitaciones en el tiempo y los recursos disponibles.

En cuanto a los aspectos éticos, se implementaron medidas rigurosas para garantizar la protección de los derechos de los participantes. Aunque algunos funcionarios de instituciones públicas aceptaron inicialmente que sus nombres fueran mencionados, posteriormente recibieron órdenes de sus superiores prohibiendo dar entrevistas. Por ello, todas las entrevistas se realizaron de manera anónima.

De manera similar, los miembros de las ONG expresaron preocupación por posibles repercusiones si el proyecto llegaba a manos de entidades gubernamentales. Aunque se aclaró que la investigación no sería publicada, se respetó plenamente su voluntad. Para evitar revictimizaciones, no se entrevistó a víctimas directas de trata de personas.

Todos los participantes fueron informados previamente sobre la naturaleza del proyecto, asegurando que su participación fuera voluntaria. Los datos recolectados fueron tratados con máxima confidencialidad, cumpliendo con los estándares éticos de la investigación social y protegiendo la identidad de los involucrados.

HALLAZGOS

En esta sección se presentarán y analizarán los hallazgos obtenidos a partir de diversas fuentes, incluyendo entrevistas realizadas a actores clave, datos oficiales proporcionados por el Estado ecuatoriano, así como información relevante aportada por organizaciones internacionales y no gubernamentales. Este análisis es fundamental, ya que permite construir una visión integral sobre la problemática abordada, incorporando perspectivas diversas y complementarias que enriquecen la comprensión del fenómeno de la trata de personas en el Ecuador y, por otro lado, ayudan a fortalecer las conclusiones de esta investigación.

El primer punto destacado en los hallazgos de esta investigación es el esfuerzo del Estado ecuatoriano por consolidar sus obligaciones internacionales en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios. En este contexto, tal como se explicó previamente, Ecuador ha desarrollado e implementado un plan estratégico denominado PACTA (Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas). Este plan busca abordar de manera integral la problemática de la trata de personas, enfocándose en la reducción de sus índices a través de tres ejes de intervención fundamentales que abordan la prevención, la protección de las víctimas y la cooperación interinstitucional.

El primer eje se centra en la prevención y promoción de derechos, tanto de las víctimas directas de trata como de sus familiares. Este eje tiene como objetivo primordial la sensibilización y la difusión de información clave sobre el tema, incluyendo qué es la trata de personas, cuáles son sus implicaciones en el contexto ecuatoriano y cómo el Estado puede responder de manera efectiva a esta problemática. La prevención, además, busca crear

conciencia en la sociedad para reducir los factores de riesgo asociados y fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a este delito.

El segundo eje está orientado hacia la protección integral de las víctimas. Este enfoque incluye la provisión de servicios especializados que van desde el apoyo psicológico y la atención en salud, hasta el acceso a la educación y la reincorporación social. Asimismo, se busca brindar apoyo psicológico y orientación a los familiares de las víctimas, quienes frecuentemente enfrentan impactos emocionales y económicos significativos. Este eje no solo abarca la asistencia inmediata, sino que también se enfoca en garantizar una recuperación sostenida y una integración efectiva de las víctimas en la sociedad.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos reflejados en este plan, el propio gobierno ecuatoriano reconoce en su plan de acción las limitaciones para responder de manera integral a todas las necesidades que demanda esta compleja problemática. Uno de los principales retos identificados es la falta de recursos suficientes y la carencia de capacidad operativa para ejecutar acciones efectivas en todas las áreas requeridas. Ante esta realidad, el Estado ecuatoriano ha identificado la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, particularmente organizaciones no gubernamentales (ONGs), como un mecanismo esencial para complementar sus esfuerzos. Estas organizaciones, que suelen tener una mayor flexibilidad operativa y un conocimiento especializado, pueden convertirse en aliados clave para proporcionar apoyo directo a las víctimas.

En una entrevista realizada a un ex colaborador de la Fundación Alas de Colibrí, identificado con el seudónimo de "Felipe", se revelaron importantes perspectivas desde el ámbito de la sociedad civil. Según Felipe, aunque el gobierno ecuatoriano ha buscado establecer relaciones con fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONGs) para

fortalecer su capacidad de respuesta frente a la trata de personas, existe una percepción generalizada de que las acciones gubernamentales carecen de la agilidad necesaria que amerita esta problemática. A pesar de la aparente voluntad política, muchas de las iniciativas permanecen en el nivel discursivo y no llegan a materializarse en pasos concretos y efectivos que generen un impacto real en la atención y protección de las víctimas.

El entrevistado también destacó que, para mejorar la respuesta estatal, sería indispensable una mayor inversión en recursos, tanto económicos como humanos. Felipe subrayó la necesidad de contar con equipos especializados liderando los programas de ayuda, dado que, en muchas ocasiones, las personas encargadas carecen del conocimiento técnico necesario para abordar la problemática de manera eficiente. Esta falta de especialización impacta directamente en la capacidad de respuesta del Estado, que a menudo no logra cumplir con la urgencia que las víctimas requieren.

Entonces, hasta este punto se puede inducir que si bien existen esfuerzos del gobierno ecuatoriano para cumplir con sus compromisos internacionales y atender la problemática de la trata de personas son evidentes, estos resultan insuficientes frente a las necesidades reales de las víctimas. La colaboración con ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil representa una herramienta crucial para mitigar las limitaciones del Estado. Sin embargo, para que esta colaboración sea efectiva, es fundamental que el Estado asuma un papel más activo, fortaleciendo su capacidad operativa, invirtiendo en recursos y garantizando que los programas sean liderados por profesionales capacitados en la materia. Solo mediante un enfoque integral y coordinado será posible avanzar hacia una solución más efectiva y sostenible para combatir la trata de personas en Ecuador.

Desde la perspectiva de las instituciones que conforman el Estado ecuatoriano y de sus respectivos funcionarios, Ecuador está cumpliendo con sus responsabilidades en el marco de la lucha contra la trata de personas. En una entrevista realizada a una funcionaria del Ministerio del Interior, a quien se denominará bajo el seudónimo de Alejandra, se abordaron los esfuerzos de este organismo en la protección y garantía de los derechos de las víctimas de trata, así como en la implementación de planes de acción destinados a combatir este delito. Alejandra destacó que, desde esta cartera de Estado, se ha hecho un trabajo ejemplar, subrayando que en menos de cinco años se han coordinado e implementado una serie de planes para cumplir con los acuerdos establecidos en los compromisos internacionales y nacionales relacionados con la trata de personas.

Durante la entrevista, se le planteó una pregunta clave: ¿por qué entonces, desde la perspectiva de la sociedad civil, las acciones gubernamentales parecen no ajustarse a la realidad en términos de datos, información y acciones concretas? Alejandra respondió que uno de los puntos de inflexión en la lucha contra la trata fue la promulgación en 2019 del PACTA. Según la funcionaria, este plan marcó un antes y un después en el abordaje de la problemática. Antes de 2017, no existían datos suficientes ni consolidados sobre la trata de personas en Ecuador, y en muchos casos, este delito se percibía desde enfoques limitados, como desapariciones, secuestros o explotación, sin considerarlo como una problemática integral.

Alejandra subrayó que el PACTA ha sido fundamental para reconocer estas falencias y establecer un marco de acción más estructurado. Según su perspectiva, el trabajo del Ministerio del Interior busca abordar la problemática a través de tres pilares clave. En primer lugar, se enfoca en brindar información a la población sobre el funcionamiento y las

dinámicas de la trata de personas, mediante campañas de sensibilización y educación que permitan a las comunidades identificar y prevenir situaciones de riesgo. En segundo lugar, busca dar a conocer el accionar del Estado en la lucha contra este delito, con el propósito de generar confianza en la ciudadanía respecto al compromiso gubernamental. Finalmente, pone énfasis en establecer alianzas estratégicas más amplias y efectivas, reconociendo que la colaboración no debe limitarse a las ONGs, sino que debe incluir también el fortalecimiento de la cooperación internacional, ya sea bajo esquemas Sur-Sur o de cooperación tradicional. Estos pilares, según Alejandra, son esenciales para cumplir con los compromisos asumidos por Ecuador en el marco de instrumentos internacionales como la Convención de Palermo y para construir una respuesta integral frente a esta problemática.

Desde su experiencia, Alejandra destacó que la cooperación internacional no solo provee recursos financieros, sino también conocimientos técnicos y buenas prácticas que pueden ser adaptadas al contexto ecuatoriano. En este marco, reconoció la relevancia de las acciones llevadas a cabo por países como Argentina y Chile en la reducción de los índices de trata de personas. Asimismo, subrayó el valor potencial de la cooperación Sur-Sur, señalando que especialistas técnicos de dichos países podrían proporcionar un apoyo estratégico para adecuar y aterrizar estas experiencias a las necesidades específicas del contexto ecuatoriano. En este sentido, la funcionaria sostuvo que una colaboración efectiva entre instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y actores internacionales es fundamental para fortalecer la capacidad del Estado en la prevención, protección y persecución del delito de trata de personas, garantizando una respuesta más integral y eficiente frente a esta problemática.

Además, Alejandra reconoció que uno de los retos más importantes radica en la consolidación de datos confiables y en la capacitación del personal tanto del Ministerio como de otras organizaciones encargadas de implementar las políticas públicas relacionadas con la trata. Según ella, los avances logrados bajo el PACTA reflejan el compromiso del Ministerio del Interior de trabajar de manera coordinada con el gobierno central, el sistema judicial y otras entidades públicas para crear una respuesta integral. Sin embargo, señaló que este proceso es gradual y requiere de un compromiso sostenido a largo plazo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, MREMH) ha desempeñado un rol fundamental en la creación de convenios marco de cooperación para erradicar la trata de personas y fortalecer los esfuerzos ecuatorianos en el combate a esta problemática. En este sentido, se destacó la existencia del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas, creado en 2022 con el propósito de trasladar las propuestas del PACTA a acciones más concretas y efectivas. Este comité tiene como principal objetivo consolidar la respuesta del Estado ecuatoriano frente a este delito y coordinar esfuerzos interinstitucionales que permitan articular una estrategia nacional integral.

Un aspecto notable es que, en entrevistas previas realizadas tanto a representantes del Ministerio del Interior como de la Fundación Alas de Colibrí, no se mencionó este comité como un elemento central en las acciones contra la trata de personas. Esto resulta sorprendente, ya que el Comité Interinstitucional se perfila como un mecanismo clave para garantizar la coordinación entre las instituciones gubernamentales más relevantes. Entre los actores que lo componen se encuentran el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores y

Movilidad Humana, el Consejo de la Judicatura, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, el Ministerio de Trabajo, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General del Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación.

La inclusión de estas instituciones en el Comité Interinstitucional es crucial, pues antes de su creación, las acciones relacionadas con la trata de personas se gestionaban de manera desarticulada, con cada entidad gubernamental desarrollando sus propios estatutos y procedimientos. La formación del comité, impulsada durante el gobierno del presidente Guillermo Lasso, marcó un hito al consolidar una plataforma para la adopción de las críticas y recomendaciones planteadas en el PACTA. Además, promueve un enfoque integral para superar las deficiencias históricas en la comunicación y coordinación entre instituciones. En este contexto, el comité también busca alternativas para abordar las críticas entre distintas entidades gubernamentales y garantizar una protección efectiva a las víctimas de trata.

Un aspecto adicional a destacar es la relación constante entre el Comité Interinstitucional y la Asamblea Nacional del Ecuador. Aunque esta última no forma parte del comité, mantiene un contacto estrecho para promover proyectos de ley que beneficien a las víctimas y fortalezcan el proceso de judicialización de los perpetradores. Estas acciones permiten al Estado ecuatoriano cumplir con sus responsabilidades internacionales, como las establecidas en la Convención de Palermo, y con los objetivos trazados en el PACTA.

Sin embargo, una de las principales críticas identificadas en el marco teórico de esta investigación es la falta de vinculación de las personas migrantes, tanto regulares como

irregulares, en las estadísticas del Ministerio del Interior. Esta exclusión ha generado percepciones de marginación entre los migrantes, quienes consideran que las respuestas del Estado ecuatoriano están dirigidas principalmente a ciudadanos nacionales, dejando fuera a las personas en situación de movilidad humana. En el PACTA se reconoce esta carencia, atribuyéndola a la falta de comunicación entre las instituciones regulatorias encargadas de recopilar y compartir datos sobre las víctimas de trata.

Ante esta problemática, el Comité Interinstitucional ha asumido el desafío de mejorar la coordinación entre las instituciones para generar estadísticas más completas, actualizadas y transparentes que incluyan a ciudadanos extranjeros. Esta medida no solo busca visibilizar a los migrantes como posibles víctimas de trata, sino también garantizar que se diseñen políticas públicas inclusivas y adaptadas a las realidades de esta población. Asimismo, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus atribuciones, ha intensificado sus esfuerzos para acompañar a las familias de las víctimas de trata durante todo el proceso, desde la búsqueda de la persona desaparecida hasta la sentencia de los victimarios. La institución también colabora con organismos de control para garantizar una respuesta efectiva y humanitaria en cada caso.

Por su parte, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) ha enfocado su labor en la reintegración de las víctimas de trata a la vida comunitaria. Este proceso incluye la provisión de servicios de atención física y psicológica, asegurando que las personas afectadas reciban el apoyo necesario para superar las secuelas del delito y retomar sus vidas con dignidad. La reincorporación social también implica la coordinación con otros ministerios, como el de Educación y el de Salud Pública, para garantizar que las víctimas puedan acceder a oportunidades de desarrollo personal y profesional.

Entonces, hasta aquí se puede destacar la creación del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes como un avance significativo en la lucha contra este delito en Ecuador. Al integrar a las principales carteras del Estado y mejorar la articulación con actores internacionales y de la sociedad civil, el comité se consolida como una herramienta clave para implementar las propuestas del PACTA y garantizar una respuesta más efectiva y humana frente a la trata de personas. Sin embargo, todavía persisten desafíos, como la inclusión de los migrantes en las estadísticas oficiales y la superación de las barreras históricas de coordinación interinstitucional. Estas áreas críticas deben ser atendidas para consolidar los avances logrados y garantizar que todas las víctimas, sin importar su condición migratoria, puedan acceder a protección, justicia y oportunidades para reconstruir sus vidas.

ANÁLISIS

La capacidad del Estado ecuatoriano para responder a la trata de personas está profundamente influenciada por diversos factores institucionales que limitan o potencian su acción en el marco de los compromisos asumidos bajo la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. En primer lugar, se destaca la estructura y articulación de las instituciones gubernamentales responsables de implementar políticas públicas enfocadas en la prevención, protección y persecución de este delito. Aunque el PACTA (Plan Nacional para Combatir la Trata, Tráfico y Explotación de Personas) ha sido un avance significativo en la consolidación de un marco estratégico, las entrevistas realizadas y los datos obtenidos revelan que las acciones estatales aún sufren de problemas de coordinación interinstitucional y limitaciones operativas.

Un ejemplo claro de este problema es la falta de articulación efectiva entre las entidades que conforman el PACTA. Aunque esta instancia fue creada para garantizar una respuesta integral, varias de las instituciones involucradas no cuentan con los recursos técnicos ni financieros suficientes para cumplir sus funciones de manera adecuada. Por ejemplo, la recopilación de datos confiables sobre la trata de personas, una tarea crucial para diseñar políticas efectivas, ha sido limitada debido a la falta de un sistema centralizado y actualizado que integre información proveniente de diferentes ministerios y organizaciones.

Otro factor institucional relevante es la carencia de personal especializado en las áreas de atención a víctimas y persecución del delito. Las entrevistas realizadas con actores clave, como a “Felipe” ex colaborador de la Fundación Alas de Colibrí y la funcionaria "Alejandra" del Ministerio del Interior, revelan que aunque se han implementado programas de capacitación, estos son insuficientes para abordar la complejidad del fenómeno de la trata de personas. La falta de expertos capacitados limita la capacidad del Estado para responder de manera inmediata y efectiva a las necesidades de las víctimas y para investigar y judicializar los casos de manera adecuada.

Además, el limitado presupuesto asignado a las instituciones encargadas de combatir la trata de personas representa un obstáculo significativo. Este factor ha llevado al gobierno ecuatoriano a depender en gran medida de la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y actores internacionales. Si bien esta colaboración ha sido beneficiosa en algunos aspectos, también ha generado una relación de dependencia que dificulta la sostenibilidad de las acciones estatales. La falta de recursos también afecta la capacidad del Estado para implementar plenamente las recomendaciones internacionales y para desarrollar campañas de sensibilización y educación pública que aborden las causas profundas de la trata.

Por otro lado, la fragmentación institucional también influye en la percepción de la eficacia del Estado. Los datos obtenidos muestran que, aunque el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) desempeñan un papel central en la implementación de medidas de protección y reintegración de las víctimas, sus acciones a menudo no están sincronizadas con las de otras entidades, como la Policía Nacional y el sistema judicial. Esta descoordinación no solo retrasa la aplicación de medidas, sino que también genera desconfianza en la población y en las propias víctimas, quienes perciben al Estado como ineficaz o desconectado de sus necesidades.

En el marco de la Convención de Palermo, la cooperación internacional también desempeña un rol clave en la respuesta estatal. Sin embargo, la falta de capacidad institucional para gestionar y aprovechar los recursos y conocimientos provenientes de esta cooperación ha limitado el impacto de dichas iniciativas. Por ejemplo, en lugar de depender exclusivamente de sus capacidades actuales, Ecuador debería aprovechar el éxito de países como Argentina y Chile en la lucha contra la trata de personas, solicitando asistencia técnica y financiera para adaptar buenas prácticas a su propio contexto. Esto incluye la transferencia de conocimiento técnico, el fortalecimiento de capacidades locales y el desarrollo de estrategias innovadoras para la prevención y atención a las víctimas. La cooperación internacional, tanto bajo esquemas Sur-Sur como tradicionales, podría jugar un papel clave en la mejora de las capacidades institucionales del Ecuador.

Por otro lado, los factores políticos también desempeñan un papel crucial en la capacidad del Estado ecuatoriano para abordar el problema de la trata de personas. La voluntad política es un elemento determinante que influye en la prioridad que se le otorga a este tema dentro de la agenda gubernamental. Aunque la creación del PACTA y del Comité Interinstitucional de Coordinación representa un avance en este sentido, persisten retos

significativos relacionados con la continuidad de las políticas públicas y la estabilidad institucional.

Uno de los principales factores políticos que afectan la respuesta estatal es la fluctuación en el compromiso gubernamental debido a los cambios de administración. Si bien todos los gobiernos desde 2017 han buscado velar por la reducción de la trata cuando cambian las administraciones el proceso se ralentiza y con ello las acciones. Durante las entrevistas realizadas, se destacó que el PACTA, implementado en 2019, marcó un hito en la lucha contra la trata de personas. Sin embargo, la continuidad de las acciones derivadas de este plan ha sido inconsistente, en gran parte debido a las transiciones políticas y a la falta de mecanismos legales que aseguren la sostenibilidad de estas iniciativas independientemente del gobierno de turno.

Además, el enfoque político hacia la trata de personas está influenciado por la percepción pública y la presión de los medios de comunicación. En muchas ocasiones, la atención estatal se concentra en delitos que generan mayor impacto mediático, dejando de lado problemas estructurales como la trata de personas, que a menudo no recibe la cobertura ni la prioridad necesarias. Este fenómeno está relacionado con la ausencia de una comprensión integral del problema a nivel político, lo que lleva a la implementación de medidas superficiales que no abordan las causas subyacentes ni garantizan resultados sostenibles.

Otro factor político clave es la debilidad del sistema judicial en la persecución y sanción de los delitos relacionados con la trata de personas. Aunque Ecuador ha adoptado reformas legales para alinearse con los compromisos de la Convención de Palermo, la aplicación de estas leyes sigue siendo limitada debido a problemas como la corrupción, la

falta de independencia judicial y la inadecuada capacitación de los operadores de justicia. Esta situación no solo afecta la efectividad de las acciones estatales, sino que también debilita la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial y en la capacidad del Estado para proteger a las víctimas y castigar a los perpetradores.

Finalmente, la inclusión de las personas en situación de movilidad humana en las políticas públicas contra la trata de personas plantea un desafío político significativo. La exclusión de los migrantes en las estadísticas oficiales y en las acciones del Estado refleja no solo una falta de capacidad institucional, sino también una debilidad política para abordar esta problemática de manera inclusiva. Esta situación no solo perpetúa la vulnerabilidad de los migrantes, sino que también socava la legitimidad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

CONCLUSIONES

En conclusión, se puede afirmar que el trabajo del Ecuador para ofrecer una respuesta integral a la trata de personas ha sido sólido y ha mostrado avances significativos en los últimos años. Aunque persisten desafíos y puntos de inflexión que deben abordarse, el país no se ha quedado rezagado en su compromiso por reducir los índices de trata de personas. Este esfuerzo está alineado con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios, los cuales establecen un marco global para combatir este delito.

Uno de los avances más destacados ha sido el trabajo del Comité Interinstitucional de Coordinación, cuya labor refleja el compromiso del Ecuador con las víctimas de trata de personas, sus familias y la justicia. Las acciones recientes, como la implementación de programas integrales de asistencia y el fortalecimiento de las investigaciones judiciales, son

una clara muestra de la voluntad del Estado de priorizar la protección de los derechos humanos y garantizar que los perpetradores enfrenten las consecuencias de sus actos.

Asimismo, es importante resaltar la autorreflexión del Estado ecuatoriano, que ha reconocido que existen factores estructurales y limitaciones que dificultan el cumplimiento de sus objetivos. Entre estos se incluyen las barreras económicas, sociales y culturales que perpetúan la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población. Sin embargo, el reconocimiento de estas limitaciones ha permitido al Ecuador adoptar un enfoque más estratégico y buscar soluciones conjuntas.

Aunque la cooperación internacional ha sido un pilar fundamental en la lucha contra la trata de personas, este problema requiere un enfoque integral que también priorice el trabajo interno. La colaboración efectiva entre las instituciones gubernamentales del país es esencial, así como la correcta comunicación y coordinación entre ellas. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol clave al aportar perspectivas innovadoras y conocimientos de primera mano sobre las dinámicas locales de la trata de personas.

El camino hacia una solución efectiva y sostenible no es sencillo, pero el Ecuador ha demostrado su disposición a enfrentar los desafíos y avanzar hacia un modelo más inclusivo y eficiente. La combinación de esfuerzos internos y externos, sumada a una gobernanza que promueva la transparencia, la justicia y la protección de los derechos humanos, será fundamental para lograr una respuesta más robusta. Este compromiso no solo busca proteger a las víctimas y prevenir futuros casos de trata, sino también sentar las bases para un Ecuador más equitativo y resiliente frente a las problemáticas globales.

Sin embargo, queda por reflexionar: ¿será suficiente el esfuerzo del Comité Interinstitucional para mitigar y abordar de manera integral la problemática de la trata de personas, o este proyecto correrá el riesgo de no rendir los frutos esperados antes de 2030?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (2020). Código Orgánico Integral Penal. Lexis.
https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf
- Cabrera, A. C. S., & Escorcha, J. A. G. (2018). Acciones políticas del Estado ecuatoriano para la prevención de trata infantil con fines de explotación laboral. *Estado & Comunes*, 2(7). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n7.2018.88
- Canales-Macías, Fiorela & Rodríguez-Baque, Charlie & Ramírez-López, Guido. (2023). Migración irregular de grupos vulnerables a Ecuador: una inobservancia a los derechos humanos Irregular migration of vulnerable groups to Ecuador: a breach of human rights. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*. 6. 199-208.
 10.62452/x5wbv230.
- Castillo Ramos, M. E., & Muriel Páez, M. (2023). La trata de seres humanos para explotación criminal y el principio de no punibilidad de las víctimas. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(2), 1866–1875.
<https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.709>
- Council Of Europe. (2023). *Convención para la acción contra la trata de seres humanos*. Manual de Educación En los Derechos Humanos Con Jovenes. <https://www.coe.int/es/web/compass/convention-on-action-against-trafficking-in-human->

Global Organized Crime Index. (2024). *Ecuador*. Organized Crime

Index. https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_ecuador_2023.pdf

Global Organized Crime Index. (2024). *Slovakia*. Organized Crime

Index. https://ocindex.net/assets/downloads/2023/english/ocindex_profile_slovakia_2023.pdf

Gobierno Argentina. (2022). *Por quinto año consecutivo, Argentina entre los países que más combate la trata de personas.*

Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/por-quinto-ano-consecutivo-argentina-entre-los-paises-que-mas-combate-la-trata-de-personas>

International Organization for Migration. (2023). *Eslovaquia: apuntalando la tecnología para resguardar a los trabajadores migrantes de la explotación | IOM Storyteller.*

Eslovaquia: Apuntalando la Tecnología Para Resguardar A los Trabajadores Migrantes de la Explotación | IOM

Storyteller. <https://storyteller.iom.int/es/stories/eslovaquia-apuntalando-la-tecnologia-para-resguardar-los-trabajadores-migrantes-de-la>

Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Se presentó el REDAVIT en el Primer Encuentro de Puntos Focales de Asistencia a Víctimas de Trata.* OIM

Argentina. <https://argentina.iom.int/es/news/se-presento-el-redavit-en-el-primer-encuentro-de-puntos-focales-de-asistencia-victimas-de-trata>

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Trata de personas*.OIM

Ecuador. <https://ecuador.iom.int/es/trata-de-personas>

ONU: Asamblea General, Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 15 Noviembre 2000,

<https://www.refworld.org/es/leg/tratint/agonu/2000/es/131569>

Plataforma Regional de Coordinación Interinstitucional para Refugiados y Migrantes de

Venezuela. (2022). *Grupo de Trabajo Protección - Trata y Tráfico de Personas -*

RMRP. RMRP. <https://rmp.r4v.info/grupo-de-trabajo-proteccion-trata-y-traffic-de-personas/>

Rivera-García, P. (1998). Marco teórico, elemento fundamental en el proceso de

investigación científica. *Zaragoza, España: UNAM, 5.*