

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS**

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE SOCIOLOGÍA

**Análisis Comparativo Ecuador-Colombia: Respuestas Estatales ante las nuevas
amenazas a la seguridad en la Trata de Personas, periodo 2005-2015**

DAVID ALEJANDRO ROBALINO BORBUÁ

M.A. JUAN CARLOS VALAREZO

**2017
QUITO – ECUADOR**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	
1. LA MODERNIDAD REFLEXIVA APLICADA A LA TRATA DE PERSONAS EN EL PANORAMA INTERNACIONAL	
1.1 Descripción general de la Modernidad Reflexiva	14
1.1.1. Detalles Generales de la Teoría	14
1.1.2. El Desanclaje	18
1.1.3. La Fiabilidad	19
1.2. Legislación internacional referente a la Trata de personas Viabilidad	21
1.2.1. ¿Qué es la Trata de Personas?	21
1.2.2. La Trata de Personas en el Mundos	24
1.2.3. Normativa Internacional contra la Trata de Personas	27
1.3 Adaptación de la teoría a la realidad mundial de la Trata	33
1.1.1. La Modernidad Reflexiva y la Trata de Personas	33
1.1.2. Organizaciones especializadas contra la Trata de Personas	38
1.1.3. Acciones tomadas Internacionalmente contra la Trata de Personas	40
CAPÍTULO 2	
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ADAPTADA A LA TRATA DE PERSONAS DESDE LA REALIDAD DE ECUADOR Y COLOMBIA	
2.1 Descripción general de la Teoría	44
2.1.1. La Administración Pública	44
2.1.2. Políticas Públicas y sus distintos enfoques	47
2.1.3. Las Políticas Públicas en el caso de la Trata de Personas	51
2.2 El caso de Colombia	54
2.2.1. Situación de la Trata en Colombia	54
2.2.2. Reportes y Tratados internacionales	58
2.2.3. Normativa colombiana contra la Trata de Personas	61
2.3 El caso de Ecuador	68
2.3.1. Situación de la Trata en Ecuador	68
2.3.2. Reportes y Tratados internacionales	74
2.3.3. Normativa ecuatoriana contra la Trata de Personas	77

CAPÍTULO 3		
3.	ANÁLISIS COMPARATIVO ANTE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA Y ECUADOR	
3.1	Similitudes y diferencias en temas de políticas públicas	82
3.1.1.	Estrategias y medidas tomadas	82
3.1.2.	Políticas internas, asistencia y cooperación internacional	91
3.1.3.	Presupuestos	99
3.2	Eficacia en sus políticas	104
3.2.1.	Recomendaciones	104
3.2.2.	Políticas Innovadoras	107
3.2.3.	Responsabilidad Institucional	109
3.3	Evaluación de políticas	111
3.3.1.	Fallas en políticas	112
3.3.2.	Género	118
3.3.3.	Derechos Humanos	121
4.	ANÁLISIS	125
5.	CONCLUSIONES	132
6.	RECOMENDACIONES	135
7.	BIBLIOGRAFÍA	138

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tipificación de la Trata de Personas como delito específico	26
Gráfico 2. Criminalización de la Trata de Personas con ofensa específica	26
Gráfico 3. Víctimas de Trata 2015	33
Gráfico 4. Aumento de países con Trata de Personas	34
Gráfico 5. Condenas registradas en el mundo	35
Gráfico 6. Tendencia de mujeres víctimas, 2004-2011	36
Gráfico 7. Países que han acatado el Protocolo contra la Trata, 2003-2014	37
Gráfico 8. Trata de Personas en Colombia	55
Gráfico 9. Destino de la Trata Externa	55
Gráfico 10. Cifras sobre la Trata y algunas de sus modalidades	56
Gráfico 11. Ejecución presupuestal para la implementación de la Ley 985	57
Gráfico 12. Casos reportados 2014	63
Gráfico 13. Casos reportados 2014	64
Gráfico 14. Casos de Trata de Personas en el Departamento de Caldas	65
Gráfico 15. Trata de Personas en Colombia según Departamento de origen 2014	67
Gráfico 16. Estado de la Trata de Personas en el Ecuador	71
Gráfico 17. Modalidades de la Trata por víctimas	71
Gráfico 18. Modalidad de explotación sexual por provincia	72
Gráfico 19. Edad de las víctimas de Trata	73
Gráfico 20. Estrategias empleadas por el tratante para engañar a la víctima	73
Gráfico 21. Judicialización de los casos de Trata	81
Gráfico 22. Inversión en programas sociales	101
Gráfico 23. Beneficiarios de protección especial	101
Gráfico 24. Inversión social identificable en protección especial	101
Gráfico 25. Asignación presupuestal anual 2008-2013	103
Gráfico 26. Asignación presupuestal prevención contra la Trata	103

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Textos Jurídicos Internacionales	29
Cuadro 2. Organizaciones especializadas contra la Trata de Personas	38
Cuadro 3. Instituciones ecuatorianas	83
Cuadro 4. Instituciones colombianas	86
Cuadro 5. Instituciones internacionales en Ecuador	93
Cuadro 6. Instituciones internacionales en Colombia	95

Este es el producto de haberte tenido conmigo siempre, gracias N.K.

Resumen

Dentro de la presente investigación se busca analizar de manera comparativa las respuestas estatales contra la trata de personas en el caso de Colombia y Ecuador en el periodo 2005-2015. Por medio de la comparación se busca esquematizar las realidades de los dos países, su situación y las distintas medidas que toman los gobiernos para reducir la presencia del delito, se apoyará esta investigación utilizando la teoría de la modernidad reflexiva y de la administración pública. Es una investigación de tipo cualitativa, cuantitativa y descriptiva. En lo que ha podido hallarse se afirma que las respuestas de lo gobierno colombiano han sido más efectivas en comparación al de Ecuador, esto se da debido a que existe una mayor generación de políticas, un trabajo articulado y cuentan con presupuesto específico destinado a enfrentar este delito.

Introducción

La Trata de personas se muestra con nuevas connotaciones que afectan principalmente a mujeres, jóvenes, niños y niñas, es reconocida como la nueva forma de esclavitud en el siglo XXI, acentuado en la globalización en el caso de poblaciones desplazadas y migrantes por diversos motivos, entre ellos los conflictos armados. La Trata de personas se había camuflado detrás de temas como prostitución voluntaria. Con el aumento constante de víctimas y de violencia se ha vuelto una necesidad que los Estados generen respuestas.

El avance de estas amenazas y los riesgos que estas generan obligan a que los estados nacionales acudan a reforzar sus políticas de seguridad, promoviendo además la integración de sistemas legales e intercambio de información por medio de la tecnología. Los convenios internacionales tratan de promover la generación de respuestas concertadas a la magnitud y velocidad del crimen organizado transnacional, sin embargo, eso depende de cada Estado.

América Latina, y específicamente Colombia y Ecuador, son países afectados por los crímenes transnacionales. Distintos procesos políticos, económicos y sociales han llevado a la proliferación del crimen organizado transnacional. Entre estos procesos tenemos la liberalización económica que ahonda la pobreza, el desinterés por algunos Estados en ratificar lo internacionalmente establecido y además el poco conocimiento de algunas poblaciones sobre este crimen. La globalización es un elemento clave dentro de estos crímenes, ya que con su constante expansión se vuelve posible su presencia. Hechos como el final de la Guerra Fría y el comienzo del multilateralismo han complejizado la situación mundial, por lo que los distintos países han tenido que replantear su agenda y el manejo de sus políticas.

Varios tipos de delitos transnacionales son cometidos en estos países, dentro de los cuales están la trata de personas, el narcotráfico y el lavado de dinero. Se vuelve una necesidad inevitable que los países generen políticas de seguridad para enfrentar los crímenes transnacionales. Por la existencia de distintos organismos internacionales es posible que los países reciban asistencia, de esta forma pueden

perfeccionarse y conocer qué medidas tomar. Al formar parte y ratificar distintas convenciones los países se comprometen a acatar lo establecido. Con una implementación adecuada es posible que las respuestas estatales tengan mejores resultados.

El problema de investigación es relevante ya que la trata de personas ha afectado los derechos humanos en los países de estudio. Este delito involucra a muchos tipos de actores que pueden llegar a causar problemas sociales, económicos e incluso políticos dentro de una sociedad. Conocer cómo los Estados se han organizado frente a la trata, permite comprender si sus políticas han generado aportes y si las mismas han alcanzado resultados frente a un tema que nos concierne como miembros de esta sociedad.

El marco teórico que se usará para esta investigación son la modernidad reflexiva ya que muestra de manera global cómo los riesgos se han expandido en el mundo y plantea la necesidad de reflexionar para lograr contenerlos, y la teoría de la administración pública debido a que desde una manera interna los Estados deben generar políticas para poder moderar los ataques que este delito genera. En el caso de esta investigación estas teorías se vuelven complementarias ya que permiten realizar un análisis del panorama global y qué tipo de tendencias se han adoptado por los países, pero además cómo los procesos internos de cada país buscan medidas para mitigar el delito.

La modernidad reflexiva surge cómo una teoría crítica hacia la modernidad, la que reconoce los distintos riesgos globales y la incertidumbre que generan. El conocimiento es sustancial dentro de esta teoría debido a que plantea a la autoreflexividad como un elemento que busca reducir los peligros (Giddens, Beck, & Lash, 1997). La política, la sociedad del riesgo, la individualización, la reflexividad y la hiperprofesionalización son parte del mundo moderno, sus efectos pueden conocerse por medio de un análisis de actores, mercado o instituciones. La mundialización ha ampliado los riesgos y las alianzas y las instituciones internacionales se vuelven necesarias para poder enfrentarlos (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

La fiabilidad es un elemento de esta teoría que define el nivel de confianza a parámetros establecidos, permite reconocer los riesgos globales, los conocimientos se expanden y es posible generar un pensamiento reflexivo que ha ganado certeza. El tiempo y espacio están dentro de la fiabilidad, con el avance de los saberes estos buscan una reducción de los riesgos (Giddens, 1994). El desanclaje aísla el tiempo y espacio para comprender los efectos de la problemática. Desde una mirada reflexiva y productiva se crean los medios de respuesta que parten desde la institucionalidad proveniente de la modernidad (Giddens, 1994).

La administración pública se caracteriza por ser la forma en la que los Estados gobiernan para resolver las necesidades sociales. Las leyes, el sistema administrativo y su modelo democrático permiten solucionar las distintas demandas públicas (Basu, 2004). Con la identificación de problemas los gobiernos buscan encontrar posibles remedios. Las políticas públicas son el medio por el cual las autoridades encaminan las respuestas para satisfacer a un grupo determinado de la sociedad. Este tipo de políticas pueden centrarse en la sociedad y/o el Estado; específicamente en el caso de la trata de personas predomina un enfoque en el que resalta el respeto hacia los Derechos Humanos (Hudson, 2005).

Este modelo teórico se ha expandido en los Estados y plantea distintas técnicas que deben ser utilizadas para el manejo administrativo de cada país. Cuenta también con procesos que deben ser cumplidos para que el gobierno preste sus servicios, mantenga el orden público y logre un desarrollo económico y social adecuado. El papel de la sociedad civil puede o no ser importante para un gobierno, el Estado establece que grado de importancia le brinda.

Con una perspectiva frente a la trata que parta desde la modernización reflexiva y la administración pública se permite comprender el fenómeno a nivel específico sin dejar de reconocer su condición de constante cambio. Los Estados nacionales han manejado nuevas dinámicas para priorizar temas que les permita lidiar con los desafíos del siglo XXI. Estos afectan su estabilidad, la de sus habitantes y en general al orden social en el plano de la sociedad mundial. Los Estados han elaborado

sus políticas contra la trata de tal forma que sea factible lidiar con este tipo de hechos internacionales.

Se utilizará la teoría de la modernización reflexiva ya que por medio de la fiabilidad y el desanclaje esquematiza el tema de la trata y su panorama a nivel global. Por el hecho de reconocer a la trata de personas como un elemento de riesgo en la sociedad se puede comprender la complejidad de esta problemática. El constante dinamismo de este delito transnacional ha exigido un constante trabajo de investigación por parte de expertos en el tema, es por eso que la modernización reflexiva plantea la autoconfrontación y esta se construye por medio de las actividades estatales, para poder conocer más acerca de los países hay que analizar su situación y compararlos. En el análisis de políticas públicas por medio de un método comparativo se alcanza una etapa donde se conoce y profundiza acerca de la política exterior. Este proceso de comparar políticas nacionales lleva a que se entienda de una manera más detallada las diferencias en las tomas de decisiones por eso está alcanzado un espacio grande en las relaciones internacionales, con este trabajo se busca responder ¿De qué forma se han dado las respuestas estatales contra la trata de personas en Ecuador y Colombia?

La administración pública describe la actividad estatal para generar sus distintas políticas; comúnmente es necesario un trabajo interno por parte del gobierno. Los elementos de la creación de políticas públicas son generados por parte de organización interna de cada Estado. Para analizar las respuestas estatales frente a la trata es necesario conocer cómo sus políticas se han construido y qué elementos influyen para su creación.

La trata de personas es un problema que afecta a todo el mundo debido a su constante crecimiento y la forma que afectan a las personas. Es difícil establecer a dónde y qué tipo de capacidades puede llegar a alcanzar este problema. Es por eso que la discontinuidad nos plantea que no hay una línea fija que determine el camino hacia dónde puede llegar la trata, sin embargo, si se disocia y desancla el tiempo y espacio convierte al problema en un tema aislado apartándolo de los contextos y es

posible entenderlo para generar mecanismos que permitan reducir su fuerza de ataque en los países.

El riesgo no tiene fronteras, es por eso que la trata afecta de distintas formas a un sin número de países. Distintos conocimientos se han adquirido, grupos especializados en este tema han logrado internacionalizar sus conocimientos. Los estados los adquieren y luego lo transfieren a su gente; los ciudadanos reciben este conocimiento y reconocen el peligro de la trata.

Al plantear la trata con estudios adecuados, se permite llegar a establecer medidas más apropiadas para hacer frente al problema. Con la vigilancia se logra esquematizar cuál es su situación contextual y por medio del poder militar la lucha se puede efectivizar. Como es un problema transnacional, la capacidad del Estado en ciertos momentos puede llegar a ser limitado. Con los problemas una vez mundializados, es necesario que las instituciones globales fijen mecanismos de respuestas, pero depende de lo que cada Estado acate para que el enfrentamiento interno resulte o no.

Después de que los Estados hayan identificado a la trata y cómo este fenómeno afecta a su población, es necesario que los mismos generen medios legales para enfrentarla. Por medio de la constitución se define hacia dónde debe dirigirse la administración pública y qué medidas el Estado debe tomar. Por medio de su aparato estatal es posible que direccionen sus políticas para enfrentar el problema. Los problemas de la trata afectan de manera acelerada, pero por medio de un manejo de políticas públicas bien definidas se puede mitigar el problema.

En esta investigación se quiere analizar de forma comparada las respuestas estatales en Ecuador y Colombia ante la trata de personas. Se lo hará entre 2005 y 2015 porque es un periodo de 10 años que muestra el proceso de cambio en cuestiones políticas y económicas, ambos países tuvieron dos presidentes y han experimentado un reforzamiento de políticas contra el delito. Se toma el caso de Colombia y Ecuador debido a que son países limítrofes que por cuestiones de vecindad hay más probabilidades de que se generen redes de trata entre sus fronteras. Por medio de una

investigación cualitativa, cuantitativa y descriptiva. Explorando el enfoque teórico de la modernidad reflexiva se va a tener un acercamiento al problema de investigación ya que se va a conocer la situación mundial de este delito y cómo este ha impactado alrededor del mundo. La teoría de la administración pública permite identificar las condiciones del problema y de respuesta entre Colombia y Ecuador, este factor es sustancial debido a que genera un acercamiento específico al problema y su situación dentro de ambos países. Adicionalmente se van a señalar las diferentes respuestas de cada país contra el delito para generar un análisis comparativo, el cual clarifique la situación y la eficacia de las distintas políticas adoptadas.

Se propone una investigación de carácter cuantitativa en el sentido que sistematizará algunas cifras y de esta forma poder llegar a responder la pregunta de investigación. A nivel cualitativo se busca recolectar información no numérica para poder comprender e interpretar el fenómeno, además de realizar un trabajo reflexivo y crítico que cuestione el tema investigado, por medio de información bibliográfica se espera principalmente obtener esta información (Rojas, 2001).

Es una investigación también de corte descriptivo, debido a que va a describir una determinada realidad (Rojas, 2001). Se va a establecer cómo el fenómeno de la trata es tomado por parte de los gobiernos, se va a contar sus distintos fenómenos, situaciones y hechos para aclarar su panorama. Se busca analizar y comprender las respuestas del Estado colombiano y ecuatoriano ante la Trata de personas. Al ser un problema que amenaza la seguridad de los países es necesario conocer qué tipo de medidas son consideradas como solución.

Se va a utilizar el método deductivo-inductivo ya que a partir de particularidades investigadas se logrará obtener conclusiones generales (Rojas, 2001). Cuenta con un marco teórico específico y se hará una revisión general acerca de la Trata de personas, para luego revisar las distintas respuestas de los Estados. Luego se examinarán las diferencias entre sus estrategias y cómo sus respuestas afectan positivamente o no a sus distintas realidades.

Por medio de la modernidad reflexiva y la administración pública se espera poder realizar un análisis de esta problemática. Al momento de entender este fenómeno con conceptos específicos se vuelve posible comprender su desarrollo y crecimiento. Responder la pregunta de investigación se lo hará por medio de la teoría utilizada y con la descripción de lo que han hecho los países.

Por medio de una revisión detallada de fuentes bibliográficas referentes a la Trata a nivel mundial y bibliografía especializada de lo que han ejecutado los países por medio de: legislaciones, documentos, informes y estadísticas referidas al tema de investigación se busca construir y sistematizar los datos esperados para analizarlos y contrastarlos. A través de búsquedas avanzadas y cuadros de información se realizarán comparaciones, resúmenes o fichas sobre la información obtenida referente al tema.

La presente investigación se encuentra relacionada a la sociología debido a que expone el proceso social de la trata y cómo este problema se ha ido complejizando, además presenta cómo se maneja el gobierno y su rol ante esta problemática. En el tema de las relaciones internacionales se centra en exponer la situación global, la interacción entre los gobiernos y el rol de distintos organismos internacionales. Realizar un análisis comparativo permite conocer la realidad de dos países, pero además saber cómo estas políticas pueden llegar a ser más o menos efectivas dentro de un Estado. Con una profundización de los temas también se logra conocer qué eficacia y alcance han tenido.

CAPÍTULO 1

LA MODERNIDAD REFLEXIVA APLICADA A LA TRATA DE PERSONAS EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

1.1 Descripción general de la Modernidad Reflexiva

Dentro de esta sección se hablará acerca de la modernidad reflexiva, el desanclaje y la fiabilidad. Estos elementos muestran a nivel teórico los conceptos que se van a utilizar para posteriormente ser aplicados dentro del tema de la trata de personas. Los distintos conceptos que esta teoría plantea permiten esquematizar un visión mundial para luego ser aplicados en la realidad.

1.1.1 Detalles Generales de la Teoría

El capitalismo y la democracia se han expandido alrededor del mundo desde la caída del comunismo soviético en 1989 (Giddens, Beck, & Lash, 1997). El mundo ya no se concibe desde la mirada de la sociedad industrial; nuevos procesos han intervenido en el mundo y buscan ser referentes. Una nueva modernidad es la que plantea la modernización reflexiva debido a la nueva vinculación de formas sociales (Giddens, Beck, & Lash, 1997) estas complejizan al mundo brindando un nuevo tipo de dinamismo que exigen ser enfrentados.

El mundo moderno al encontrarse globalizado exige que se replanteen ciertas cuestiones de la modernidad. Con el constante progreso que existe, los problemas se han diversificado estos exigen que se planteen nuevos mecanismos de solución. Un diferente tipo de modernidad es necesaria por las dinámicas que la sociedad vive, con instituciones adecuadas que reflexionen sobre los riesgos y reduzcan los efectos que llegan a afectarla (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

La modernidad se radicaliza por la influencia del capitalismo y la sociedad industrial va perdiendo poder. Diferentes hechos van reafirmando esta situación, por ejemplo la tecnificación, las crisis y bonanzas económicas, el manejo de la seguridad, la participación de las mujeres (Giddens, Beck, & Lash, 1997) son elementos que al darse de una forma acelerada promueven este cambio. Esta modernidad apunta a

transformar antiguas estructuras, por lo que los distintos grupos culturales pueden ser afectados por las crisis a distintos niveles (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

El riesgo aumenta en estas sociedades y si no existe una modernización adecuada por parte de los Estados no van a poder enfrentarlo (Giddens, Beck, & Lash, 1997). Por medio del conocimiento es posible reflexionar acerca de los problemas y esto es posible desde una sociedad autoreflexiva que reconozca sus limitaciones y busque medios para enfrentarlo. Los males se propagan en el mundo y esto exige una producción nueva de bienes. Beck menciona, por ejemplo, la megatecnología nuclear, la supemilitarización y la investigación genética (Giddens, Beck, & Lash, 1997). La sociedad debe adaptarse a estos nuevos problemas reconociendo las amenazas, ya que son peligrosas, por eso se generan debates para buscar respuestas de cómo reducirlo.

“Los riesgos nos dicen qué es lo que no debe hacerse, pero no qué debe hacerse” (Giddens, Beck, & Lash, 1997), a pesar del aumento del conocimiento en ciertos temas, continúa siendo complejo determinar qué medidas pueden ser tomadas para mitigar los problemas. Lo que normalmente se desarrolla plantea esquemas para moderar el impacto, sin embargo no existen fórmulas que lo eliminen aunque si buscan una reducción de sus efectos. Las soluciones definitivas no existen, la incertidumbre se radica y la organización no siempre logra definirse (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

“El concepto de sociedad del riesgo designa una fase de la modernidad en la que las amenazas que ha ido produciendo el desarrollo de la sociedad industrial empiezan a predominar” (Giddens, Beck, & Lash, 1997). Es necesaria la búsqueda de nuevos estándares por ejemplo promoviendo el control y la seguridad y de esa forma reducir los efectos. Es complejo poder determinar sus efectos, sin embargo redefiniéndolos hace posible mitigar sus secuelas para reducir la incertidumbre. El desarrollo tecnológico vuelve a los peligros impredecibles y su expansión es un hecho.

La individualización que la sociedad moderna vive replantea cuestiones de cómo manejar la vida, ya que ésta exige un nuevo tipo de necesidades. La

globalización es también un referente dentro de la modernización reflexiva y es complementaria a la individualización debido a que sus planteamientos se proliferan a nivel global. Esta influye en el manejo político para redireccionarlo, a un nivel donde continúa siendo complejo encontrar respuestas.

Esta sociedad plantea nuevos valores; se toman temas cómo el papel de la naturaleza, es un actor preponderante debido a su importancia, y se lo reconoce como transversal dentro la humanidad. También se incluye otras cuestiones especialmente el de la mujer, que cada vez trata de encontrar una igualdad. Por eso en el caso de la trata se busca reducir la alta afectación que sufren como víctimas de trata. La especialización, la diferenciación son elementos que rigen esta modernidad reflexiva, es importante formar sistemas multivalentes para evitar las ambivalencias (Giddens, Beck, & Lash, 1997). Las ambivalencias se producen por las creaciones tecnológicas que a pesar de su utilidad afectan a los individuos, el conocimiento está monopolizado y debe abrirse para incluir espacios de negociación con nuevas ideas y diálogos que promuevan la sanción si es necesaria (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

La política se ha ido inmiscuyendo en todas las cuestiones de la humanidad. De cierto modo la excesiva participación de la política ha ido causando su caída, el cambio de reglas de juego y el no poder determinar qué reglas son las que se deben cambiar (Giddens, Beck, & Lash, 1997) ha ido deteriorando su papel y credibilidad dentro de diversos grupos sociales. En el caso del tema de investigación algunas decisiones políticas promueven la erradicación de la trata, sin embargo, eso no muestra los datos, que se verán más adelante. Una distinción de la política no solo al nivel de dirigir por medio de normas si no que sea más reflexiva en el sentido de modificar normas (Giddens, Beck, & Lash, 1997) permite que se vuelva más reflexiva para que pueda restablecer instituciones obsoletas, promueva las alianzas y plantee nuevos esquemas referentes a su manejo.

Según Beck (1997), el Estado se encuentra en un proceso de mutación. Está desarrollando nuevas tareas que ya no son solo las tradicionales, sino unas a nivel global cómo son los distintos protocolos internacionales. Estos adquieren una mirada generalizada creada en base a acuerdos de los países. El Estado se vuelve un

negociador y busca que prime su postura, sin embargo debe también ser incluyente y mostrar una posición participativa hacia los intereses sociales (Giddens, Beck, & Lash, 1997). Se busca también redefinir las instituciones; no deben mantener una figura que solo se centre en sus principios, el objetivo es generar una nueva invención donde se incluyan a los distintos sectores. La política se ha reconstruido cada vez más inmersa en la vida de las personas, que a través de los conocimientos generados tiene un papel decisivo.

La hiperprofesionalización está llevando al mundo a ser cada vez más técnico; estos avances de conocimiento pueden llegar a generar soluciones a nivel global. Este asunto permite la formación de un mundo con capacidades más reflexivas. Con el reconocimiento del riesgo aparecen bloqueos que no permiten una completa solución, una posición activa frente al problema puede sin embargo moderar los efectos negativos (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

Los efectos negativos o positivos tienen un alcance a nivel nacional e internacional. El realizar un análisis de actores, instituciones, mercados entre otros permite una comprensión más clara de la modernidad (Giddens, Beck, & Lash, 1997). La sociedad del riesgo, la individualización y la reflexividad son los elementos que fundamentan esta teoría. Cuando las instituciones dejan de tener una capacidad adecuada para enfrentar a los peligros crece este riesgo (Giddens, Beck, & Lash, 1997). La individualización se da por la pérdida certezas y la búsqueda de soluciones desde una mirada personal. La autoconfrontación es necesaria para reflexionar contra estos cambios que llegan a ser no deseados (Giddens, Beck, & Lash, 1997).

El proceso de mundialización amplía los riesgos a la mayoría de sectores. A pesar de ciertos elementos que generen diferencia en las sociedades, estos riesgos logran alcanzarlos (Carreño, 2015). Las instituciones se globalizan y ya no necesariamente dependen de los Estados las naciones pierden su individualización y buscan alianzas. La violencia se globaliza y el poder militar adquiere el reconocimiento para usarlo de manera legal (Carreño, 2015). Se vuelve necesario poder establecer conexiones entre Estados, de manera que se puedan canalizar los riesgos y reducir su influencia interna. Por ejemplo, Ecuador y Colombia han

trabajado bilateralmente, reforzando su sistema de investigación en temas fronterizos para controlar la inseguridad que puede causar la trata.

El desanclaje y la fiabilidad son conceptos complementarios a la modernidad reflexiva. Se los desarrollará debido a que con su comprensión es posible generar una mejor explicación y profundización acerca de la Trata de personas y su situación en el panorama internacional.

1.1.2. El Desanclaje

Para Giddens (1997) la reflexividad es necesaria en esta modernidad radicalizada que la sociedad vive. La constante discontinuidad que existe es la encargada de generar los cambios constantes, por medio de la disociación del tiempo y el espacio que regionaliza lo temporal y espacial, que consiste en separar estos elementos para profundizar el conocimiento. El desanclaje aísla los elementos para relacionarlos entre tiempo y espacio, plantea una reapropiación reflexiva del conocimiento donde no se lo toma ya de una manera sistemática (Carreño, 2015).

El desanclaje consiste en aislar las relaciones sociales de sus contextos y alejarlos del espacio-tiempo (Giddens, 1990). Realizar esto permite una comprensión más alta frente a una problemática, por medio de la tecnología se expanden estas redes para un mayor acceso de la misma. La señales simbólicas son los medios de intercambio y el dinero es su mayor representante debido a que distancia el tiempo y espacio (Giddens, 1990). Este distanciamiento lo realiza debido a que libera las transacciones de un determinado tipo de intercambio, se verifican estas transacciones a pesar de que los agentes no compartan el mismo tiempo y espacio (Giddens, 1994).

Los mercados capitalistas son otro medio de desanclaje, debido a las transformaciones en el orden social exigiendo cambios acelerados (Giddens, 1990). Los sistemas de expertos son experiencias profesionales o logros técnicos que organizan el entorno y se encuentran de manera regular, son parte de las formas de desanclaje ya que organizan y nos permiten conocer los peligros debido a las señales simbólicas que cuentan (Giddens, 1994). Estos también se desvinculan en el tiempo-

espacio y la fiabilidad es la que asegura su credibilidad y compromiso (Giddens, 1990).

Este periodo que vivimos se caracteriza por ser el resultado de la modernidad existe una universalización y radicalización, según Giddens es un monstruo destructor creado por el ser humano. La globalización y el capitalismo solo se han preocupado en las relaciones económicas mundiales y el poder político. Por medio del desanclaje y la modernidad se puede comprender sus efectos (Giddens, 1990).

Cuando el desanclaje aísla los elementos permite que las acciones sociales se las reconstituya reflexiva y productivamente (Carreño, 2015) esto permite que a la sociedad moderna se la logre profundizar de mejor forma para que establezca cuestiones adecuadas de cambio desde los conocimientos que ha adquirido. El capitalismo, la industrialización, la vigilancia y el poder militar son dimensiones institucionales que se han forjado con la modernidad para establecerse dentro del sistema (Carreño, 2015). La vigilancia y el poder militar permiten inspeccionar a la población y controlar las formas de violencia.

1.1.3. La Fiabilidad

Existe fiabilidad en la sociedad, al momento de reconocer al riesgo como un elemento que puede llegar a ser destructivo en la modernidad (Carreño, 2015). Por los problemas existentes es necesario aplicar la reflexividad a través del conocimiento que los expertos adquieren y luego se lo transfiere por distintas formas un ejemplo de esta transferencia se da por distintas publicaciones a través de medios tecnológicos. El desanclaje aparece como ese elemento separador de los contextos situacionales y el de los expertos para que luego la fiabilidad permita ese acceso a reconocer los riesgos (Carreño, 2015).

La fiabilidad no se basa netamente en conceptos tradicionales sino que está conectada con el riesgo por el pleno conocimiento de sus efectos (Giddens, 1990). La fiabilidad es una condición permanente y con su pleno conocimiento es posible generar confianza. Posee una ausencia de tiempo-espacio debido a que nunca se accede a un conocimiento completo pero sin embargo se quiere adquirir saberes del

tema. La contingencia y el riesgo son parte de la fiabilidad estos permiten su complementariedad debido que amplían la perspectiva frente a las dudas.

La confianza define a la fiabilidad; al momento de aceptar planteamientos se puede definir qué medidas tomar. La fiabilidad busca reducir los peligros en momentos determinados; los riesgos afectan de manera colectiva, es por eso que por medio de la seguridad se busca disminuir sus efectos (Giddens, 1990).

Dentro de la fiabilidad, el tiempo y espacio están ausentes, son hechos contingentes dentro del sistema que pueden generar confianza ante el riesgo (Giddens, 1994). Los sistemas de expertos son los que expresan esta fiabilidad siempre y cuando sus intenciones se muestren como válidas al mostrar una actuación de tipo correcta. Giddens define a la fiabilidad

“como confianza en una persona o sistema, por lo que respecta a un conjunto dado de resultados o acontecimientos, expresando en esa confianza cierta fe en la probidad o el amor de otra persona o en la corrección de principios abstractos (conocimiento técnico).” (Giddens, 1994)

Todo lo que el ser humano realiza se da debido a una creación social, las instituciones sociales modernas son parte de esta creación y cuando caen víctimas del riesgo se dan por el azar (Giddens, 1994). La fiabilidad busca reducir los peligros; cuando existe un conocimiento determinado del riesgo se puede reducirlo. Se vuelve un “riesgo aceptable” a menos que sean “ambientes de riesgo” que afectan a las masas (Giddens, 1994). La seguridad es un minimizador del riesgo ya que se equilibra con la fiabilidad; la “seguridad mundial” es la encargada de reducir sus efectos negativos en las colectividades (Giddens, 1994).

1.2 Legislación internacional referente a la trata de personas

En este subcapítulo se explicará lo que es la trata de personas; además, cómo es su situación a nivel mundial y sobre la normativa internacional. A partir de estos elementos se quiere explicar sobre el delito y cuáles han sido los avances legales que existen en este tema.

1.2.1. ¿Qué es la trata de Personas?

“Por trata de personas se entiende la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otras para propósitos de explotación. Esa explotación incluye como mínimo, la explotación de 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” (UNICEF, 2012)

La trata de personas consiste en el desplazamiento de individuos en contra de su voluntad dentro de su país o fuera de sus límites, esto se realiza normalmente por medio de engaños, coerción, amenazas, uso de la fuerza, por lo que es un hecho manipulador (UNICEF, 2017). Los propósitos principales de este delito son la explotación sexual, laboral y extracción de órganos, siendo la víctima impedida de transitar libremente ya que por lo general se les retira sus documentos (UNICEF, 2017).

Los tratantes suelen ser personas que lo realizan de manera ocasional como grupos criminales pequeños o también organizaciones transnacionales grandes que complementan su accionar con otro tipo de delitos (UNICEF, 2017). Estos tratantes generan sus vínculos de captación con parientes o amigos de las víctimas, líderes de comunas, productores de documentos falsos, transportistas, dueños o personal de hoteles, agencias de viajes, agencias de empleos o funcionarios públicos corruptos. La mayoría de víctimas son niños, niñas, jóvenes y mujeres de bajos recursos económicos que por su situación de vulnerabilidad son manipuladas (UNICEF, 2017).

Este delito es considerado como una violación a los derechos humanos ya que pone a las víctimas en circunstancias impuestas que violentan su integridad; es considerada como la esclavitud del siglo XXI. La trata tiene una perspectiva comercial ya que las personas afectadas son propiedad de sus comerciantes y al ser vendidas como mercancías se vuelven parte de sus compradores (UNICEF, 2012).

La trata afecta a la gran mayoría de regiones en el mundo, algunos países pueden ser de origen, tránsito y/o destino de víctimas. La práctica más común de trata es la explotación sexual debido a la alta demanda de prostitución que existe en la sociedad (UNICEF, 2012). En el Informe de la UNODC la demanda mundial para

explotación sexual alcanza el 48,25% (UNODC, 2014). Este hecho se da debido a que en la trata existe una estructura patriarcal donde se busca el sometimiento a las personas por medio del secuestro, traslado, la violencia, el encierro, la esclavización y la comercialización (UNICEF, 2012).

A las víctimas de trata se les explota para trabajos forzados, explotación sexual, prácticas afines al esclavismo, pornografía, venta de niños, niñas y adolescentes, explotación sexual y comercial en viajes y turismo, procreación obligada para vender a sus hijos, servidumbre, mendicidad, extracción de órganos y matrimonio servil (UNICEF, 2012).

Existen elementos que deben cumplirse para que se efectúe este fenómeno. En primer lugar, está la “Acción” que consiste en captar, trasladar, acoger y receptor a la víctima, que no necesariamente sale de la frontera de su país. Este tipo de engaños y estafas buscan reclutar a personas, dándoles falsas esperanzas. Esto se realiza a través de “Medios” para captar a las personas como “la amenaza o uso de la fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra” (UNICEF, 2012). El “Fin” consiste en la explotación a la persona dentro de los distintos tipos de Trata existentes.

Los traumas psicológicos que la víctima recibe inician desde que se encuentran aislados, tienen restricción a moverse, están constantemente sujetos a amenazas, intimidaciones y coerción. Estas redes criminales consideran a las personas como simples mercancías que sirven para realizar operaciones comerciales. Además existe un abuso hacia sus vulnerabilidades, por cualquier situación personal que padezca se puede generar un mayor maltrato y abuso (UNICEF, 2012).

Los actores involucrados en el delito de trata son las víctimas, las redes y el cliente. Las víctimas pueden ser cualquier tipo de personas que recibe un daño. En explotación sexual las mujeres suelen ser las más afectadas, mientras que en trabajo forzado los hombres. Reciben distintos tipos de daños que pueden llegar a causar hasta su muerte por la violencia que sufren. Una víctima recibe distintos síntomas

como reacciones psicosomáticas, sociales y psicológicas, laceraciones físicas y dependencia a sustancias.

Al ser un negocio rentable, varias agencias criminales se dedican a este ilícito. Por lo general se constituyen como un grupo mínimo de tres personas, sin embargo pueden ser una o dos personas que se desempeñan como tratantes. Ellos son los que captan, reclutan, transportan, explotan, lucran (regente de prostíbulo y proxeneta) de las víctimas (UNICEF, 2012).

La violencia es el principal método usado para someter al afectado. Además de esta las nuevas tecnologías son otra forma para aplicar agresión debido a la existencia de los delitos cibernéticos. Por medio de las redes sociales se puede captar víctimas y las leyes en este tema suelen ser muy escasas (UNICEF, 2012).

Sin clientes no existiera trata. Lugares que ofertan trabajos ficticios son espacios donde los consumidores buscan víctimas para la explotación sexual, entregando dinero a cambio del servicio obtenido. Las propuestas en contra de esta práctica plantean la necesidad de generar sanciones a los que demandan estos requerimientos. La prostitución se encuentra tolerada bajo la excusa de ser un deseo sexual masculino, que permite ejercer abuso de poder disfrutando el hacer daño a otra persona, y se lo justifica con el pretexto de que es practicada por sujetos genitualmente inmaduros (UNICEF, 2012).

1.2.2. La Trata de Personas en el Mundo

Debido a la alta demanda mundial la trata de personas se mantiene vigente. Este delito se profundiza en los distintos países por el desempleo, la pobreza, la discriminación y la violencia de género (UNICEF, 2012). La poca acción que los países toman ante este tema hace que se afiance el delito y aumente constantemente.

La legislación de los países no siempre hace hincapié con lo establecido dentro del Protocolo de Palermo¹. Esto se evidencia a través de las estadísticas en condenas; entre 2010 y 2012 solo un 40% han reportado menos de 10 condenas por año y el 15% de los 128 países que pertenecen al Protocolo no han reportado ninguna condena (UNODC, 2014).-- Han aumentado las víctimas mujeres menores de 18 años y a víctimas de 152 nacionalidades se las ha encontrado en 124 países. Los datos obtenidos apenas son la punta del iceberg, siendo necesario que el sistema de justicia se robustezca (UNODC, 2014). Este hecho muestra la falta de interés por reforzar las leyes. Los sistemas judiciales que poseen continúan siendo ineficientes ya sea desconocimiento o desinterés de los Estados ante esta problemática.

Según la “Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)” las mujeres representan el 49% de víctimas de trata y las niñas el 21%, los niños un total de 12% y los hombres el 18% (UNODC, 2014). A nivel de continentes, el porcentaje de explotación sexual que se practica en África y Medio Oriente es del 53%, en América el 48%, en Europa y Asia Central el 66%; en Asia del Este, Sur Asia y el Pacífico se demanda más el trabajo forzado, la servidumbre y el esclavismo, representado con un total del 64%; la extracción de órganos y otras formas de explotación no alcanzan más del 10% a nivel mundial (UNODC, 2014).

Los países más ricos suelen ser los principales destinos de las víctimas, que normalmente son extranjeros de la misma región o de otros países, y la mayoría de delincuentes son de la misma nacionalidad que sus víctimas (UNODC, 2014). Además de la explotación sexual, el trabajo forzado, con sus distintas categorías (fabricación, construcción, limpieza, textilera y trabajo doméstico), ha aumentado un 40% a nivel mundial. La extracción de órganos, la trata para el combate armado y la

¹ Es también conocido como el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”. Es un texto que complementa la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Vale mencionar que existen dos Protocolos más de Palermo que son “contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire” y “contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego” (En esta tesis solo mencionaremos el referente a la Trata de personas). Se lo adoptó en el año 2000 y entró en vigor en 2003. Los temas que el protocolo menciona son referente al retorno, protección y asistencia a víctimas, también menciona las medidas y procedimientos que deben ser usados para la investigación y judicialización de criminales. La UNODC es la encargada de la aplicación del protocolo y brinda la asistencia necesaria a los Estados parte. (OHCHR, 2000)

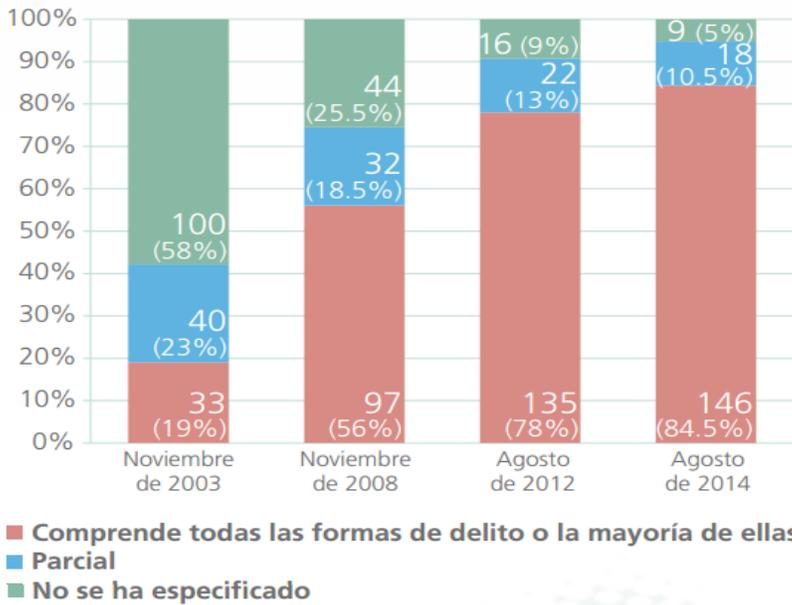
mendicidad forzada no han crecido de una manera tan acelerada, es por eso que a nivel mundial alcanza el 8% (UNODC, 2014).

En el caso de víctimas las niñas son el sector de la población que más ha crecido, sin embargo las mujeres adultas continúan siendo la mayoría (UNODC, 2014). Los niños y niñas representan un caso alarmante ya que se han vuelto el 1/3 del total de víctimas de trata. El 90% de los países en el mundo reconocen a la trata como un delito. A pesar de esto un total de nueve países no tienen ningún tipo de legislación en este tema, esto representa que un total de 2.000 millones de personas que no tienen ningún tipo de atención por parte de sus Estados (UNODC, 2014).

El gráfico 1 muestra cómo ha aumentado el reconocimiento de la trata como un delito. Desde 2003 los países que han ratificado el Protocolo de Palermo han modificado sus legislaciones para cada vez tener más leyes punitivas que enfrenten el problema. El gráfico 2 señala las regiones del mundo que no han criminalizado el crimen y hace falta que incluyan legislaciones para fortalecerse. Los países de África Subsahariana son los que menos han tipificado sus leyes en contra del delito.

GRÁFICO 1

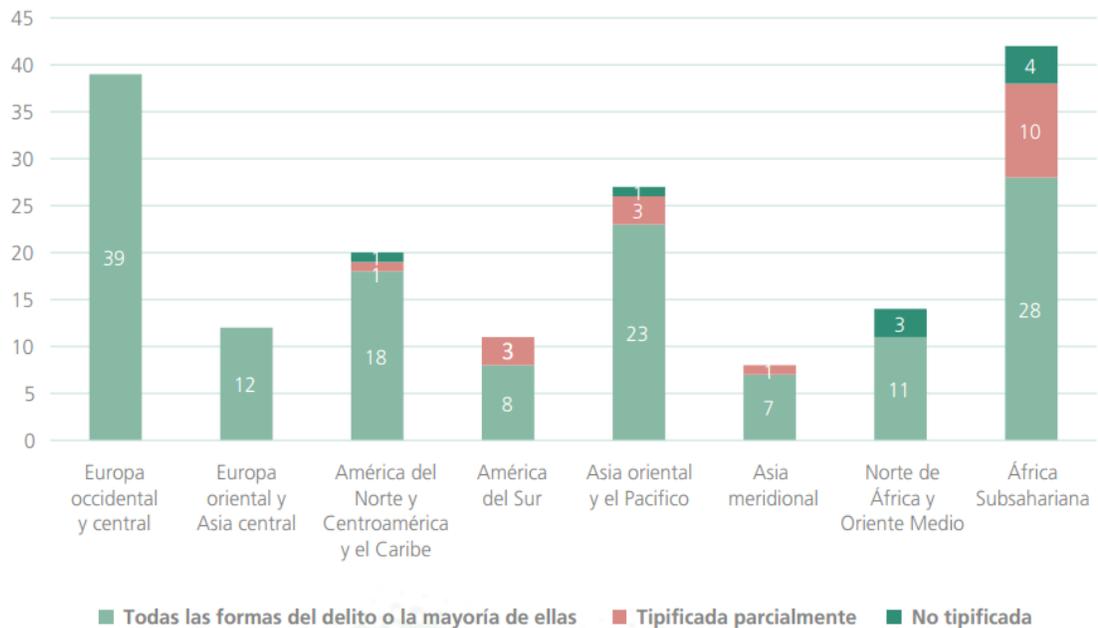
Tipificación de la Trata de Personas como delito específico, porcentajes y número de países (2003-2014)



Fuente: UNODC. 2014. Informe Mundial sobre la Trata de Personas

GRÁFICO 2

Criminalización de la Trata de Personas con ofensa específica, número de países, subregión, 2014



Fuente: UNODC. 2014. Informe Mundial sobre la Trata de Personas.

1.2.3. Normativa Internacional contra la Trata de Personas

El traslado de personas en contra de su voluntad tiene sus inicios en el periodo de la esclavitud, pero en la actualidad ha adquirido matices alarmantes que se agiganta en conjunto con la globalización. El fin de la esclavitud no fue suficiente para acabar con este fenómeno. Ya desde el primer cuarto del siglo XX la Sociedad de Naciones se preocupó por generar convenios de protección de lo que se llamó trata de blancas y protección de mujeres (Wilson, 2008).

En 1904, la Sociedad de Naciones estableció el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas. En 1910, la misma Sociedad de Naciones realizó el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas. En 1921, se dio el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños; 9 años más tarde en 1930 se firmó el Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio y en 1933 se estableció el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (ONU Mujeres, 2012). Las dos guerras mundiales favorecieron a la trata de mujeres y niños europeos que querían escapar de las atrocidades de la guerra lo que las trasladó al este de Europa, África y Asia especialmente. Al ser estas migraciones de personas europeas se habló de trata de blancas (Wilson, 2008).

Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1949, la Asamblea General de las Naciones Unidas rescató los más importantes valores de las Conferencias iniciales; en su resolución 317 (IV), adoptó el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, que entró en vigor el 25 de julio de 1951, de conformidad con el artículo 24 (Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2016). El concepto ya no solo se centró en la trata de blancas sino que incluyó al conjunto de personas involucradas. Como un tema importante que se logró dentro de este acuerdo está el hecho de que la trata de personas adquirió una naturaleza delictiva para las personas que se aprovechaban del mismo (Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2016)

En 1993 en la “Conferencia de Derechos Humanos” en Viena se considera a la trata como una violación a los derechos humanos “ya que vulnera el derecho a la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad personal y, en especial en los

niños, niñas y adolescentes, atenta contra su derecho a un desarrollo integral” (UNICEF, 2012). En el protocolo de Palermo en el 2000 recién se vuelve un problema de seguridad nacional e internacional para los países. Ahí se pudo establecer un concepto más claro sobre este delito y se incluyeron diferentes sanciones dependiendo de los criterios de tipificación, se reconoce además que este delito “acoge al crimen internacional, profundiza la corrupción y atenta contra el Estado de Derecho” (UNICEF, 2012).

El protocolo de Palermo empieza a ejecutarse desde el 2003. Su impacto en las legislaciones de los países ha sido fuerte, es por esto que en el 2014 solo el 10% de países no han formado parte del acuerdo y el otro 5% no tienen una legislación para criminalizar la trata de personas (UNODC, 2014). El 85% de países criminaliza todos los aspectos de la trata que plantea (UNODC, 2014). Los países que no han acatado nada de estas medidas dejan a sus ciudadanos en situación de vulnerabilidad, como sus leyes son débiles los victimarios quedan libres y la cooperación no puede ejecutarse (UNODC, 2014).

El propósito del protocolo busca prevenir y combatir la trata, proteger y ayudar a víctimas y promover la cooperación entre países (OHCHR, 2000). Cada Estado debe reformar sus medidas legislativas para tipificar la trata como delito. En temas de protección a la víctima se recomienda mantener el anonimato de su identidad, asistencia y recuperación en su reinserción según su edad y género, recibir indemnización y mantenerlos en su territorio según su necesidad o repatriarlos (OHCHR, 2000).

Con respecto a prevención y cooperación es necesario que los Estados cumplan su compromiso por medio de campañas de información incluyendo la participación de ONG y otros Estados (OHCHR, 2000). El intercambio de información y capacitación es necesario para poder identificar víctimas y redes de trata. Reforzar fronteras entre países vecinos y el control del visado es necesario para así manejar y legitimar de manera segura los documentos emitidos (OHCHR, 2000).

Existen leyes internacionales contra este delito que se han creado a través de los protocolos y convenios internacionales, muchos de estos son creados en regiones como las del Consejo Europeo o la Iniciativa Mekong² en Asia. Reforzando lo estipulado en las leyes internacionales es posible encontrar soluciones regionales (King, S/F). La trata es un problema que afecta a todos y mientras más esfuerzos existan es posible reducir sus efectos.

Distintos acuerdos internacionales se han creado, estos toman elementos acerca de Derechos Humanos, en contra de la Trata o esclavitud y la explotación sexual.

CUADRO 1

Acuerdos	Internacionales
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. - Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales de 1977. - Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 1977. - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. - Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. - Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979. - Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. - Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados de 2000. - 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 de 2000. - Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950. - Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. (UNODC, 2007)

² Fue generada por The Asia Foundation para combatir la Trata de personas en países como Vietnam. El objetivo de esta iniciativa es crear programas de intervención con apoyo internacional para reducir los riesgos de este crimen (The Asia Foundation, 2008).

<p>Trata de Personas y Esclavitud</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convención sobre la Esclavitud de 1926. - Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud de 1926. - Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud de 1956. - Convenio núm. 29 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al trabajo forzoso u obligatorio de 1930. - Convenio núm. 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso de la Organización Internacional del Trabajo de 1957. - Convenio núm. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo de la Organización Internacional del Trabajo, de 1973. - Convenio núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de la Organización Internacional del Trabajo de 1999. - Protocolo de Palermo de 2000 (UNODC, 2007)
<p>Explotación Sexual</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas de 1904. - Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas de 1910. - Protocolo que modifica el Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas de 1904. - Convenio internacional para la represión de la trata de blancas de 1910. - Acuerdo internacional para asegurar una protección eficaz contra el tráfico criminal denominado trata de blancas, de 1904, y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success (Nueva York) de 1949. - Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, firmado en París de 1910 y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success de 1949. - Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres y niños de 1921. - Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad de 1933. - Protocolo firmado en 1947 para enmendar el Convenio para la represión de la trata de mujeres y niños de 1921, y el Convenio para la represión de la trata de mujeres mayores de edad de 1933.

	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres y niños, 1921, y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success de 1947. - Convenio internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, de 1933 y enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success de 1947. - Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1950. (UNODC, 2007)
Textos Bilaterales Ecuador Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Ruta de Asistencia en emergencia para trata externa. - Mesa técnica binacional - Red binacional colombo-ecuatoriana de lucha contra la trata de personas - Protocolo binacional colombo-ecuatoriano de atención integral a víctimas y sobrevivientes de trata de personas - Memorando de entendimiento para la prevención e investigación del delito de trata de personas y asistencia y protección a la víctimas de la misma - Convenio de cooperación intergubernamental de seguridad y defensa entre la policía nacional y la fuerza militar en Ecuador y Colombia - Plan binacional de integración fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 (Montenegro & Fontaine, 2014)

Fuente: UNODC y Tiempo de los Derechos
Cuadro elaborado por: David Robalino

La UNODC también publica su Informe Mundial sobre la Trata de Personas y además posee un manual de lucha en contra de esta. Dentro de su informe menciona que este crimen se ejecuta en pequeña escala (operaciones nacionales), mediana escala (operaciones subregionales) y gran escala (operaciones transregionales), mientras más grande es significa que son organizaciones más complejas (UNODC, 2014). Cuanto más lejos es el destino de las víctimas las ganancias son mayores, los riesgos que estos traslados generan exigen falsificación de documentos que pueden llevar a una posible detección en los países a los que ingresan (UNODC, 2014).

El “Manual para la lucha contra la Trata de Personas” de la UNODC considera a este crimen como un proceso que usualmente está vinculado con otros delitos transnacionales como el narcotráfico, tráfico de armas, evasión fiscal y blanqueo de dinero. Este informe establece distintas directrices que deben implementarse en los países como elaborar estrategias de control, reformar el marco legislativo, manejar la

cooperación internacional, incentivar la actuación penal y promover la identificación, asistencia, protección y repatriación de víctimas para impedir la trata de personas, siendo necesaria la constante vigilancia y evaluación de las acciones tomadas. (UNODC, 2007)

Las mujeres como tratantes han aumentado su presencia y representan el 28% del total de delincuentes (UNODC, 2014), abriendo nuevos espacios que permiten reclutar a diversas víctimas. Para que los países puedan controlar a estos delincuentes deben primero conocer cómo estas redes operan, cuáles son las causas de su existencia y que modalidades de acción tienen en cada sector. Con el objetivo de evitar la impunidad, se ha hecho imprescindible que los países cooperen entre instituciones de control como policías, miembros de migración y seguridad y otras encargadas en reducir la cantidad de afectados. (Wilson, 2008).

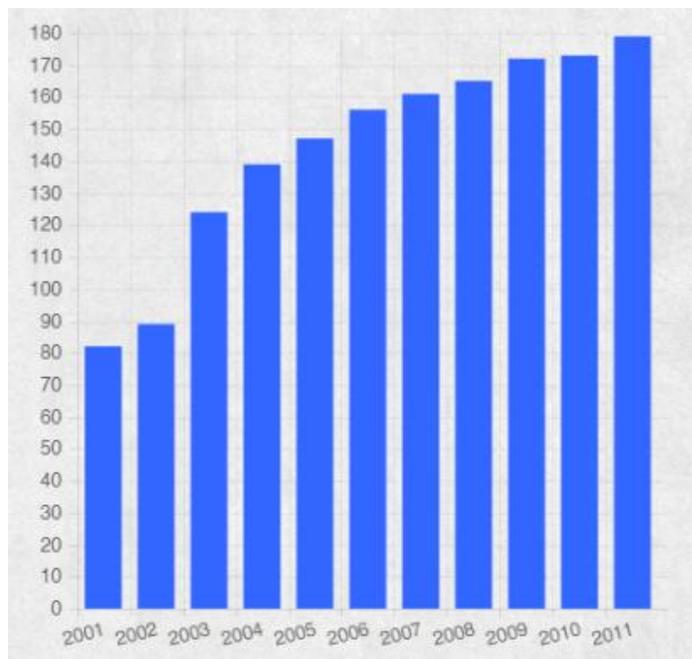
Es importante mencionar que, en cuanto a las ganancias producidas, este fenómeno ocupa el tercer lugar de entre las actividades del crimen organizado en el mundo. Todos los países pueden ser están afectados como lugares de origen, tránsito y destino de víctimas (Wilson, 2008). Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM) cada año 2 millones de personas son perjudicadas en temas que incluyen prostitución, trabajo, matrimonio forzado, servidumbre, explotación sexual y esclavismo de distinta índole (Wilson, 2008). En 2015 la OIM asistió a 7 mil personas azotadas por la Trata a nivel mundial, la mayoría de estas fueron dañadas en explotación laboral y sexual. Las mujeres, niñas y niños continúan siendo los principales afectados y el principal destino de estas personas son los países europeos.

1.3.1. La Modernidad Reflexiva y la Trata de Personas

La trata de personas es uno de los nuevos problemas que la sociedad enfrenta. Es un elemento de riesgo para el mundo que exige la profundización de nuevos conocimientos para reducir sus efectos. El aumento y crecimiento del delito como se muestra en el gráfico 4, aumenta la fragilidad de los habitantes en sus países. Al no existir una solución definitiva contra la trata, los Estados deben adoptar medidas que reduzcan sus implicaciones, incentivando modelos de seguridad, cómo por ejemplo el protocolo de Palermo que busca reducir la incertidumbre y la vulnerabilidad de lo que puede causar este problema.

GRÁFICO 4

Aumento de países con Trata de Personas en la última década



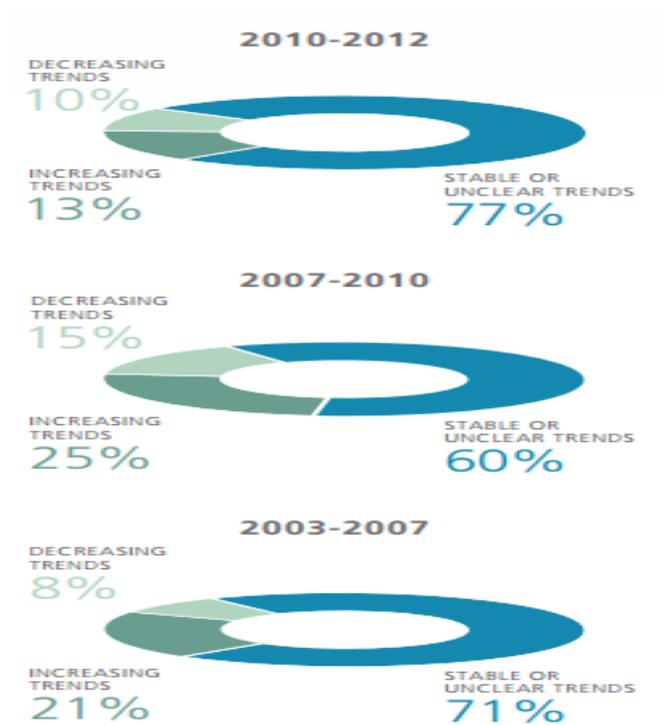
Fuente: Human Trafficking Indicators. 2015

El papel de la política contra la trata no solo debe plantear cuestiones impositivas hacia la población, sino que debe direccionarse a un papel más reflexivo que escuche a los distintos sectores. Los distintos conocimientos que se han generado sobre este delito buscan entender las correlaciones en el manejo de rutas y los modos de operación de los criminales; con investigaciones más profundas se puede reflexionar sobre la situación y promover modelos de soluciones más efectivos. A

través de los procesos de judicialización se han ido dismantelando grupos delictivos, promoviendo una cierta reducción de víctimas. Por medio de la redefinición de las instituciones judiciales se esperaría aumentar la capacidad de encarcelamiento de culpables, pero debido a que estos sistemas continúan siendo inapropiados no existe una tendencia que muestre lo esperado.

GRÁFICO 5

Condenas registradas en el mundo



Fuente: UNODC. 2014. Informe Mundial sobre la Trata de Personas

La mayoría de países no cuentan con mecanismos de control adecuados, por medio de reformas institucionales se podrían promover mejoras en sus organismos judiciales, la confrontación a este delito tendría un accionar más efectivo. Con la mundialización existente, este problema avanza de manera acelerada, haciendo que nuevas víctimas aumenten así como el gráfico 5 muestra la situación de los menores de edad. Si no se promueve el fortalecimiento del poder judicial y el trabajo entre Estados puede causar un descontrol elevado de este delito. Las malas decisiones políticas crean efectos colaterales que repercuten en la población, cuando los países se individualizan buscan enfrentar el problema desde su óptica, siendo más afectados.

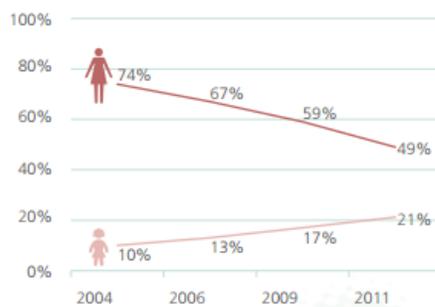
Tener instituciones jurídicas débiles no permiten responder hacia las necesidades de la trata, y generan vacíos legales.

El modelo capitalista y la globalización han expandido este fenómeno; con el desanclaje que aísla las relaciones sociales permite una mayor comprensión del problema, ya que apartándola de sus contextos se logra profundizar sobre el tema. Los conocimientos que se han logrado con respecto a la Trata principalmente consisten en normas y recomendaciones mínimas que los gobiernos deberían adoptar. Se sabe que al aplicarlas existe un reforzamiento a nivel estatal que permite un mayor control. Este hecho se demuestra con el modelo de vigilancia que promueve el Departamento de Estado de los Estados Unidos que busca tanto detectar a delincuentes como también identificar a víctimas para brindar el apoyo necesario. Estas son parte de las tareas que a nivel global se promueven para determinar modelos de acción. Con las recomendaciones y calificaciones que realizan en sus informes, Estados Unidos quiere generar soluciones con capacidades reflexivas.

Otra forma de aplicar el desanclaje, se da al momento de la toma de datos estadísticos. Por medio de este proceso se aísla la situación de las regiones y se obtiene una visión generalizada la cual luego se universaliza. Con esta acción se puede reflexivamente generar recomendaciones para mejorar una condición específica. En el siguiente cuadro por ejemplo se demuestra la situación del género femenino en el caso del trabajo forzado a nivel mundial.

GRÁFICO 6

Tendencias de mujeres víctimas, 2004-2014



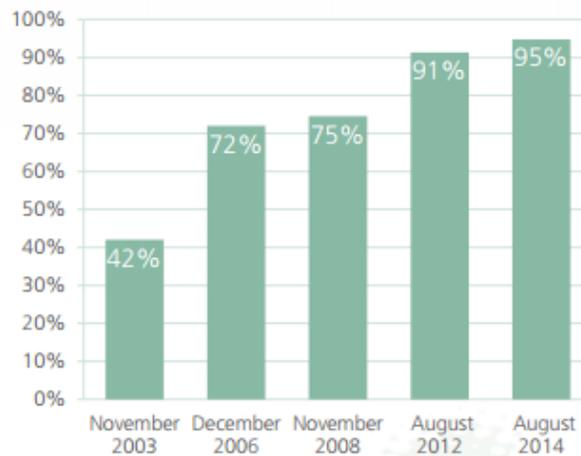
Fuente: UNODC. 2014. Informe Mundial sobre la Trata de Personas

La tecnología es un medio que canaliza la información y muestra que las mujeres en edad adulta han sido menos explotadas sin embargo el caso de las niñas está en aumento. Con el reconocimiento de este hecho sobre el trabajo forzado los países deben buscar formas de reducción de ambos delitos pero también centrar gran parte de su trabajo con respecto a la situación de las menores, aunque estos trabajos se han realizado siempre hace falta suplir casos.

Los países que han ratificado lo establecido en el protocolo de Palermo muestran su notable fiabilidad existente a la trata como un problema destructivo. Los que han ratificado y han cumplido las normas de lo planteado confían en su utilidad debido a que reconocen lo peligroso que puede ser este delito. Con el pasar de los años se puede notar como ha aumentado la preocupación por este delito. Esto significa que lo planteado en el Protocolo genera certidumbre y promueve el fortalecimiento de las instituciones que brindan respuesta contra este crimen.

GRÁFICO 7

Países que han acatado parcial o completamente el protocolo contra la trata, 2003-2014



Fuente: UNODC. 2014. Informe Mundial sobre la Trata de Personas

Los distintos hechos contingentes, especialmente en el tema de víctimas, promueven la reflexión de la inseguridad que generan a los ciudadanos. Las distintas instituciones existentes son producto de una creación social que buscan reducir los efectos negativos. El reforzarse internamente, suscribir los distintos tratados y trabajar conjuntamente pueden llegar a ser elementos que reduzcan la trata.

1.3.2. Organizaciones Especializadas contra la Trata de Personas

Las organizaciones internacionales son los grupos de expertos que Giddens menciona, estos se han capacitado y se encargan de promover modelos que avanzan en la comprensión del problema. Un actor internacional preponderante y quizás el más referente son las Naciones Unidas con sus distintas agencias especializadas. Entre ellas están:

CUADRO 2

Organizaciones especializadas contra la Trata de Personas

<p>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)</p>	<p>Esta organización se preocupa en salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dentro de sus capacidades está brindar un refugio seguro, alimentos, protección frente a desastres y conflictos, e igualdad. Alrededor de 1,2 millones de niños son víctimas de Trata al año, el papel de UNICEF se centra en reducir la vulnerabilidad asistiendo a los gobiernos para que refuercen sus leyes, políticas y servicios. También su papel está en que se replanteen temas legislativos para reducir el trabajo y promover el acceso a la educación. Dentro de las formas en las que brinda asistencia están capacitando a trabajadores sociales, personal de salud y policía, además brindan información en los Estados para que tengan técnicas responsables de intervención en niños. (UNICEF, 2017)</p>
<p>Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)</p>	<p>Es la institución líder de lucha contra el crimen organizado internacional. Está encargada en brindar cooperación técnica, investigación, capacitación y asistencia normativa a los Estados para que cumplan con lo establecido en el Protocolo de Palermo. Este organismo ha lanzado diferentes iniciativas globales para reducir este delito. Dentro de estas están: Global Action to Prevent and Address Trafficking in Persons and the Smuggling of Migrants (GLO.ACT), The Human Trafficking Knowledge Portal, The Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT) y Voluntary Trust Fund for Victims of Human Trafficking. (UNODC, 2017)</p>

<p>Organización Internacional del Trabajo (OIT)</p>	<p>Es un organismo tripartito en el que participan gobiernos, empleadores y trabajadores. Su objetivo es el de promover mejores condiciones de trabajo en los distintos países. Con respecto a la Trata de personas busca reducir el trabajo forzado en hombres, mujeres, niños y niñas. Además reconoce que el trabajo doméstico, la manufactura, la construcción, el entretenimiento y la agricultura son los principales sectores afectados que repercuten en migrantes e indígenas. (OIT, 2017)</p>
<p>Organización Internacional para las Migraciones (OIM),</p>	<p>Su papel se centra en apoyar la migración ordenada que no afecten a los migrantes ni a la sociedad. Referente a la Trata considera que debe ser vista desde el contexto migratorio y su trabajo se da entre gobiernos, organizaciones internacionales y ONGs. Busca que prevalezca el cumplimiento de los derechos humanos, el bienestar en todos los sentidos del afectado y por medio del fortalecimiento institucional robustecer a los gobiernos y la sociedad civil. Desde 1994 la OIM ha asistido a 70,000 víctimas. (OIM, 2017)</p>
<p>Iniciativa Mundial de las Naciones Unidas para luchar contra la trata de personas (UNGIFT)</p>	<p>Es una iniciativa que busca promover el cumplimiento del Protocolo contra la Trata de personas. Con los países del Cono Sur, la sociedad y las empresas se busca enfrentar todos los tipos de Trata. Esta iniciativa fue lanzada en Brasil en 2007 y en 2008 dentro del Foro de Viena se sensibilizó a los países para que promuevan la cooperación. Además se contaron experiencias sobre diferentes prácticas para promover su implementación. En 2015 además se implementó un comité denominado “Joint Statment” con 6 organizaciones más que buscan fortalecer la cooperación, coordinación y coherencia para combatir todos los niveles de la Trata. (UNODC, 2017)</p>
<p>Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)</p>	<p>Su objetivo está en proteger los derechos y el bienestar de los refugiados a nivel mundial, que tengan derecho a un asilo y se pueda solucionar su situación. Referente a la Trata la ACNUR brinda protección a las víctimas para que puedan acceder a un asilo, además promueve que los países suscriban el ingreso al Protocolo de Palermo e implementen sanciones contra la Trata. Se han realizado varias publicaciones en temas de</p>

	protección y atención a víctimas, persecución del delito y temas de diagnóstico. (ACNUR, 2017)
--	--

Cuadro elaborado por: David Robalino

1.1.3. Acciones tomadas Internacionalmente contra la Trata de Personas

En el 2010 la UNODC lanzó el “Plan de acción Global contra la Trata de personas” apoyado por el Foro de Viena, el Blue Heart Campaign y la UN. GIFT. Su objetivo consiste en parar este delito con una política de intervención adecuada enfocada en fortalecer la ayuda a víctimas (UNODC , 2010). El hecho de promover trabajos conjuntos entre países muestra la necesidad por generar vinculación y buscar mecanismos nuevos para restar poder a esta problemática. A pesar de que el Director Ejecutivo de la UNODC, Yury Fedotov, es el principal representante de la institución, falta que desde la misma se promueva un trabajo más articulado entre países que busquen la reducción de este delito.

La UNODC en 2013, con un grupo de académicos y expertos decidieron revisar este Plan Global. Como objetivo de la investigación se quiso conocer qué metodologías eran más útiles para poder enumerar a las poblaciones afectadas (UNODC, 2014). También se socializaron los métodos de investigación a utilizarse y cómo desarrollar potencialmente una estimación global de víctimas (UNODC, 2014). Este proceso de autoreflexión reconoció dentro de sus conclusiones que realizar investigaciones netamente globales no permite un completo acercamiento a la realidad. Es necesario elaborar estudios en las diferentes regiones del mundo para profundizar la problemática, con una identificación más clara es posible ingresar a distintas localidades y ahondar las realidades (UNODC, 2014).

El estudio antes indicado quiso mitigar este problema y plantea la importancia de diferenciar el tipo de Trata que existe, para de esta forma saber cómo intervenir. Es un requisito definir límites geográficos e indicadores específicos para esa realidad. Se debe también realizar encuestas y un muestreo diverso para su posterior validez (UNODC, 2014). Estos nuevos estándares concluyeron en la importancia del levantamiento de datos, requiriéndolos de manera regular ya que permite tener datos estimados acerca de las víctimas de Trata.

A nivel internacional los análisis estadísticos han detectado que la proximidad geográfica entre países de origen y de destino se correlaciona con la intensidad de trata. Con el conocimiento de este tema se pudo reflexionar y concluir que entre países vecinos y cercanos siempre hay mayor movilidad de víctimas; si en el país de origen existe un alta presencia de delincuencia organizada las víctimas que salen aumentan y se las encuentra en los distintos destinos (UNODC, 2014).

Existe una categoría catalogada como *The Gravity Models of Migration* que considera que la movilidad se da debido a una interacción entre territorios. Esta movilidad se manifiesta por el poder demográfico de los países de origen y destino; mientras más cercanos se encuentran, existe mayor movilidad (UNODC, 2014). Los estudios continuaron y se buscó conocer modelos migratorios más complejos. Estos análisis concluyeron que la trata también se aplica según el contexto migratorio del país, por lo tanto es necesario también conocer las respuestas institucionales, el sistema de justicia y factores socio-económicos para poder determinar de una manera más clara los flujos migratorios (UNODC, 2014).

Al desanclar este problema del tiempo-espacio se puede reconocer que la trata a destinos distantes suele darse por organizaciones muy bien conformadas con estructuras bien establecidas que cuenten con el capital y las habilidades necesarias; normalmente las víctimas salen de países pobres a unos más ricos. Este hecho es una constante en todas las regiones, por lo tanto se ha expandido y su comprensión busca generar las políticas necesarias para reducir su repercusión. Por ejemplo con el programa de la ACNUR de Fronteras Solidarias entre Ecuador y Colombia se desea dar asilo a refugiados afectados por el conflicto armado pero también identificar a posibles víctimas de Trata para evitar su explotación (ACNUR, 2014).

El 10% de países que no son parte del protocolo de Palermo muestran la falta de fiabilidad que tienen por la trata³, esto se da debido a que no confían en el protocolo

³ Entre los países que no forman parte del protocolo en referencia a la trata de personas son: Sudán, Uganda, Tonga, Somalia, Islas Solomon, Sierra Leona, Nueva Guinea, Palau, Islas Marshall, Maldivias, Corea del Norte, Japón, Fiji, Eritrea, República Checa, Congo, Barbados, Bután, Angola, Afghanistan, Bangladesh, Brunei Darussalam, Islas Cook, Islas Marshall, Nepal, Niue, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Vanuatu, Yemen,

o no reconocen a la trata como un riesgo; si existiera un compromiso por parte de estos sería posible detectar más bandas, aumentar las penas y la cantidad de reclusos enjuiciados. Algunas recomendaciones sugieren que las víctimas deberían recibir parte del dinero incautado de las organizaciones delictivas desmanteladas, con este ingreso obtendrían cierta estabilidad económica para tratar de cambiar y mejorar su condición de vida (UNODC, 2014).

Con respecto a la parte judicial, es necesario que se cumplan los procedimientos legales referentes a juicios contra los tratantes a pesar de lo dificultoso que puedan llegar a ser. Se puede citar el caso de países de América, Asia y el Pacífico que tienen menos convictos en primera instancia a comparación de los europeos (UNODC, 2014). Se recomienda que se consideren las Reglas de Brasilia⁴ sobre las personas en condición de vulnerabilidad (UNICEF, 2012) ya que estas forman parte de un sistema que promueven una insitucionalidad para apoyar a los afectados y enfrentar los riesgos que causa este delito.

Las vulnerabilidades de las víctimas es otro elemento por el que pueden existir abusos. La UNODC plantea que esta es una

“condición que resulta de la forma en que los individuos experimentan negativamente la compleja interacción de los factores socio culturales, económicos, políticos y ambientales que conforman el contexto de sus respectivas comunidades” (UNICEF, 2012).

Para poder evaluar esta condición se sugiere que cuando se elaboren indicadores se consideren temas como edad, género, nivel educativo, exclusión social y cultural, conflictos armados o situaciones de guerra, situación política del país, marcos sociales, políticos y culturales, desplazamientos y tipo de demanda (UNICEF, 2012). Este tipo de propuestas buscan generar una disminución de los peligros por la

Cuba, Andorra y La Santa Sede (Status of ratification of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols, 2012)

⁴ Las Reglas de Brasilia son 100 pautas creadas en la Cumbre Judicial Iberoamericana sobre el acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad (edad, discapacidad, indígenas, víctimas, migrantes, pobreza, género, minorías sociales, privados de libertad). Estas reglas brindan normas que pueden ser acatadas por los países y buscan que los afectados accedan al mismo. Promueve la creación de políticas públicas y la capacitación de funcionarios para que garantincen un acceso real a la justicia. Además que se generen reformas legislativas, cooperación entre organizaciones para modernizar el sistema judicial. (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008)

falta de apoyo que pueden tener los perjudicados, de esta forma aumentar su seguridad.

CAPÍTULO 2

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ADAPTADA A LA TRATA DE PERSONAS DESDE LA REALIDAD DE ECUADOR Y COLOMBIA

2.1 Descripción general de la teoría

En la primera parte de este subcapítulo se hablará sobre la administración pública, que consiste en la actividad realizada por parte de un gobierno para prestar sus servicios, mantener el orden público y llegar a lograr desarrollo económico y social bajo temas jurídicos (Camacho, 2000). Si este trabajo se lo realiza de una manera adecuada y está reconocida por la Ley del país, es posible que genere beneficios al sector intervenido.

En la siguiente parte sobre la política pública en la que se establece que,

“es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (Gavilanes, 2009)

Finalmente se hablará sobre las políticas públicas específicas en el caso de la trata de personas. Este tipo de políticas incluyen la perspectiva de Derechos Humanos, son modelos de políticas que necesariamente apuntan a beneficiar a las víctimas y lograr el restablecimiento de sus derechos, además en la desarticulación de redes delictivas. Conocer el enfoque de derechos es necesario dentro de la investigación debido a que muestran los modelos utilizados por los distintos Estados, permiten tener un conocimiento general sobre que propuestas existen y cuáles pueden llegar a ser más eficientes.

2.1.1. La Administración Pública

El cambio de la administración pública se ha ampliado debido al impacto de la globalización y el cambio ideológico de los gobiernos. Promover la descentralización y la democracia son los pilares que plantea la administración pública; el uso de la tecnología ha reestructurado la agenda de este concepto debido al apareamiento de nuevas necesidades que la población busca (Basu, 2004). La apertura al mundo a nivel de interdependencia global, economía internacional, relaciones financieras y cooperación internacional se han vuelto influyentes en las decisiones nacionales, llevando a la generación de una nueva agenda política debido

a los temas que se vuelven preponderantes (Basu, 2004). El manejo público, la buena gobernanza y el gobierno empresarial han vuelto a la administración pública en un concepto más flexible (Basu, 2004).

La administración pública se ha expandido dentro de los Estados modernos, existe una exigencia de acelerar los procesos dentro de los países. Los problemas de que la población es víctima exigen que la resolución de los mismos sean funcionales por medio de técnicas que promuevan el desarrollo y partan de una mirada descentralizada. La efectividad de las leyes, el sistema administrativo y un gobierno democrático son indispensables al momento de representar los intereses de su población. El cumplir con las demandas públicas es central para que exista efectividad en los programas (Basu, 2004).

La identificación de los problemas internos de un país es casi siempre responsabilidad de los Estados, muchas veces ONG se encargan de brindar recomendaciones y asistencia pero al final la decisión es tomada por el gobierno de turno. Con la identificación adecuada de la problemática y con un reconocimiento de sus causas se vuelve posible la generación de respuestas. Cuando las respuestas tomadas son realizadas de una manera óptima la eficacia de las mismas casi siempre son convenientes. De esa manera se logra una adecuada satisfacción a las necesidades de la población.

Para que la administración se establezca es necesario que posea un objetivo, sea eficaz, atienda un determinado grupo social, se coordine los recursos, sea productiva, además debe existir un proceso administrativo con planeación, organización, dirección, control, coordinación y concluya con evaluación (Camacho, 2000).

Elementos como recursos humanos, financieros, políticos, tecnológicos, materiales, institucionales y de poder son los que dispone el Estado. Por medio de estos organiza desde su ideología a la sociedad que dirige. El servicio público se vuelve una función estatal además de contar con la legislativa, ejecutiva y judicial (Camacho, 2000). La línea política que el estado disponga es la que va a guiar a dónde

se van a sus políticas internas y externas. Las políticas públicas son el medio por las que el Estado busca resolver un problema identificado (Bañon & Carrillo, 1997).

La administración pública está definida por parte del Estado al ejecutar sus actividades y su Constitución al momento de determinar qué hacer (Camacho, 2000). Ciertas crisis a nivel estatal pueden llegar a afectar su eficacia frente a lo que realizan. Estas pueden darse a nivel ministerial, de su sistema político o de las formas de gobierno (Camacho, 2000). La sociedad civil es un actor preponderante para el Estado y hay momentos en que su capacidad se desborda por lo que no puede cumplir las necesidades sociales; en este punto es necesario que el Estado las priorice y de esta forma sepa donde actuar (Camacho, 2000).

Un Estado debe cumplir distintas fases para que se establezca su proceso de administración y culmine con el acto administrativo, hay que mencionar que todo lo que se realiza está enmarcado a lo establecido por la Ley de cada país:

- La planificación,

“puede concebirse y orientarse como el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales” (Camacho, 2000).

- La organización a nivel público establece que procesos tomarse de una manera conjunta entre organismos, por medio de la división del trabajo y la coordinación (Camacho, 2000). En este espacio se identifica y define el problema.
- Se formulan las alternativas de solución y se adopta una alternativa (Bañon & Carrillo, 1997).
- La dirección designa los órganos encargados para dirigir, su tarea consiste en examinar de manera analítica un determinado proceso (Camacho, 2000).
- Se implanta la alternativa seleccionada para luego realizar el control que registra lo realizado y determina su relación con lo planeado (Bañon & Carrillo, 1997).

- La coordinación es,
 - “el proceso por medio del cual se integran todas las partes de la organización dando a cada sector o grupo las facultades para que las cumplan armónicamente..., con la finalidad de realizar los objetivos de la misma” (Camacho, 2000)
- La evaluación se encarga de establecer los logros después de la realización de un determinado proyecto y se considera los resultados obtenidos (Bañon & Carrillo, 1997).

2.1.2. Políticas Públicas y sus distintos enfoques

La dinámica mundial obliga a que los Estados replanteen sus políticas de manera constante, elementos como la situación política y económica internacional, las distintas necesidades nacionales (inequidad, pobreza, violencia, corrupción, inseguridad, medio ambiente) son situaciones que obligan a una actualización a nivel de instituciones de gobierno (Deubel, 2007).

Por medio de un análisis es posible conocer a qué sectores de la sociedad el Estado busca dar prioridad, qué demandas sociales atender, cuáles son las clases o grupos sociales a los que les prima su interés, además de qué tipo de comportamiento institucional posee y cómo este varía (Deubel, 2007). La acción del Estado está dada por leyes, textos administrativos, organizaciones y redes de interacción (Deubel, 2007). Este tipo de políticas se las realiza para modificar situaciones específicas. Es una decisión en la que usualmente participan actores determinados para cambiar una realidad (Deubel, 2007).

El enfoque de políticas públicas se toma desde la perspectiva de “política” que en inglés se lo denomina *policy* y consiste en la “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Deubel, 2007). Para que una política pública exista deben existir cuatro elementos cómo: una implicación por parte del gobierno, identificación de problemas, objetivos y procesos; todos estos existen siempre y cuando haya una institución gubernamental que pueda identificarlos y reconocerlos como problema (Deubel, 2007). Estas políticas deben apuntar a un sector específico

de la sociedad y se las construye socialmente. La influencia ideológica del Estado permite preponderar una problemática y determinar su urgencia.

Distintos enfoques teóricos son los que dan un punto de partida a las políticas públicas, mucho depende del modelo utilizado para determinar desde dónde se genera la identificación del problema, los mismos que determinan su planificación y ejecución para una resolución.

Existen teorías que parten centrándose en la sociedad, otras en el Estado y otras son mixtas o intermedias. Las que se sitúan en la sociedad consideran a esta como un actor preponderante; estos actores participan activamente y están diferenciados dentro de las clases sociales, los individuos pueden ser importantes para la creación de políticas (Deubel, 2007). Dentro de las principales teorías que pueden ser utilizadas están el marxismo, neomarxismo, dependencia, enfoque racionalista, pluralista, elitista y elección pública (Deubel, 2007). Todas estas teorías consideran al Estado como dependiente y lo minimizan (Deubel, 2007).

En el caso de la teorías que se centran en el Estado lo consideran independiente de la sociedad, este desde su perspectiva prioriza las demandas para cumplir sus servicios (Deubel, 2007), donde los más altos funcionarios toman las decisiones. Dentro de estos enfoques están los decisionistas (racional, incremental, inclusivo y garbage can)⁵, burocrático o neoweberiano y algunos neomarxistas como el que plantea Poulantzas (Deubel, 2007). Las políticas públicas en este caso no reconocen el cambio que se da por lo social, político, internacional, cultural y económico, sino que están limitados a la perspectiva y autonomía en las decisiones que el Estado toma (Deubel, 2007).

Las teorías mixtas se caracterizan por ser más flexibles y tener una perspectiva menos rotunda. Miran a la sociedad como un elemento más complejo no unívoco y cuentan con varias relaciones donde predominan cuestiones de interdependencia. El

⁵ Estas posturas plantean cómo puede darse el proceso para lo toma de decisiones. Los distintos modelos mencionados son posturas que esquematizan cómo un Estado puede desarrollarse para tomar sus respectivas resoluciones. No necesariamente un político puede ser un tomador de decisiones, también los tecnócratas pueden hacerlo (Deubel, 2007).

Estado y la sociedad no tiene una relación lineal (Deubel, 2007), desde esta perspectiva son generadas dinámicamente y en ciertas ocasiones el Estado o la sociedad son el centro para la toma de decisiones (Deubel, 2007). Dentro de las teorías mixtas están el enfoque neocorporativista, neoinstitucional y las teorías de entramado o networks theory. Estas teorías van a ser profundizadas debido a que son los modelos utilizados por parte del gobierno colombiano y ecuatoriano.

El enfoque neocorporativista “consiste en la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número relativamente reducido de grupos o gremios y el Estado” (Deubel, 2007). Las distintas instituciones que el Estado crea monopolizan diferentes campos de acción, estos se jerarquizan y llegan a representar varios intereses que buscan ser satisfechos (Deubel, 2007). Las políticas públicas se generan por medio de una negociación en el que el Estado y representantes de distintos sectores buscan priorizar su planteamiento para la ejecución (Deubel, 2007). Las instituciones estatales se interrelacionan para brindar este apoyo.

Las teorías de entramado plantean que las relaciones entre lo estatal y no estatal consisten en redes que pueden cooperarse, dirigirse y determinarse. Las políticas públicas:

“se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas” (Deubel, 2007).

Este modelo cuenta con concepciones que plantean diferentes formas de interacción entre las políticas públicas y los actores involucrados. Existen tres concepciones que son: la red de política (*policy network*), la comunidad de política (*policy community*) y las coaliciones de «militantes» (*advocacy coalitions*) (Deubel, 2007)

- La red de política consiste en movilizar recursos políticos entre actores públicos y organizaciones privadas que colaboran a las distintas actividades gubernamentales.
- La comunidad de política son relaciones de tipo oligárquicas o corporativistas, donde participan organizaciones públicas y privadas.

Comparten intereses y cuentan con alta interdependencia, las mismas que expanden redes a nivel corporativista (centralizada con pocos actores), de cooperación (participan más actores públicos que privados y es descentralizada), intervención (participan más actores privados, es centralizada pero inestable) y presión (inclusiva a nivel de actores, descentralizada e inestable) (Deubel, 2007). Estas políticas usualmente varían entre Estados y en el sector que están interviniendo.

- Las coaliciones de militantes inmiscuyen a las comunidades de política y el enfoque cognitivista (entiende a estas políticas “como matrices normativas y cognitivas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad” (Deubel, 2007)). Las coaliciones de militantes consideran que las políticas públicas se van construyendo por medio de los conocimientos que se han ido adquiriendo.

El enfoque neoinstitucional se centra en las instituciones y considera que son necesarias para definir las políticas públicas porque crean un orden y sentido (Deubel, 2007). Las instituciones se conectan por medio de la interdependencia y su concepto debe ampliarse incluyendo cuestiones culturales sociales y hasta tecnológicas, sin embargo no es del todo fácil definir hasta donde deben llegar (Deubel, 2007). El neoinstitucionalismo se divide en cuatro corrientes que son:

- Neoinstitucionalismo histórico: considera comprender al Estado desde una postura más amplia, estudia cómo se maneja la relación de las instituciones con los comportamientos individuales. La “dependencia del sendero” describe el cómo se ha ido configurando el desarrollo institucional y su influencia en las políticas públicas (Deubel, 2007).
- Neoinstitucionalismo y elección racional: parte desde el principio de la racionalidad, se encarga de reducir la incertidumbre. Los actores toman decisiones con una línea netamente instrumental (Deubel, 2007).
- Neoinstitucionalismo económico: las instituciones deben adaptarse a los intereses del individuo, el Estado debe buscar satisfacer sus necesidades en base a acuerdos y recursos. Los cambios institucionales son importantes

ya que permiten una actualización, promueven una perspectiva neoliberal donde se reduce al Estado como regulador social (Deubel, 2007).

- Neoinstitucionalismo sociológico: las actividades humanas están influenciadas por cuestiones culturales y las instituciones son un producto de estos factores, su reconocimiento se centra en el hecho de que nacen como indispensables para un sector específico (Deubel, 2007).

2.1.3. Las Políticas Públicas en el caso de la Trata de Personas

Para que una política pública se construya debe encontrarse determinada por un enfoque que lo sustente. En el caso de políticas contra la trata de personas pueden partir desde las teorías mixtas, usualmente el Estado no es el único regulador ni la sociedad en sí. Existe una mayor participación de actores a nivel nacional e internacional, además distintos colectivos y grupos académicos permiten que este tipo de posturas sean más incluyentes debido a su complejidad. Las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos son el modelo preponderante ya que buscan principalmente interceder y ayudar a los vulnerados por este crimen.

Para intervenir y hacer frente a la trata es necesaria la existencia de un enfoque multiinstitucional. De esta forma es posible cumplir las necesidades de las víctimas y hacer que se cumplan los planteamientos de ley. Proteger a los niños, niñas y adolescentes por medio de distintos tipos de coordinaciones amplía el sistema de ayuda. Con una coordinación efectiva es posible generar políticas públicas adecuadas implementando sistemas de vigilancia que promuevan la cooperación internacional.

Este tipo de políticas con una perspectiva de Derechos Humanos son el producto de luchas históricas posteriores a la Segunda Guerra Mundial su espíritu es la protección de los derechos de los individuos. El Estado adquiere nuevos roles participativos y se vuelve un actor protector de los derechos. Sus políticas deben apegarse a este nuevo sentido con planteamientos acerca de la democracia, por ejemplo promoviendo la inclusión de los grupos sociales relacionados al tema (Benítez, 2007). Es también incluyente con las corrientes neoliberales y

neoconservadoras, y busca la identificación de nuevas preocupaciones sociales acatando normativas en derechos a nivel mundial (Benítez, 2007).

Los Derechos Humanos de primera, segunda y tercera generación producen un corte transversal a través de las políticas públicas. Su presencia transforma la planificación, identificación, ejecución y evaluación de políticas en una mirada más humanista. Al incluirlos a nivel constitucional es posible generar un alta proyección social, que promueve la búsqueda por superar problemas sociales y económicos con mayor factibilidad (Benítez, 2007).

“Los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas” (Benítez, 2007). Son sistemas de políticas que a nivel mundial reciben un mayor reconocimiento ya que cuentan con un sistema que rescatan los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos. Para generar una normativa las autoridades deben conocer acerca de los derechos humanos y para poder introducirlos en sus políticas deben:

“discutir los modelos de atención de problemas públicos, las estrategias de fomento de la participación social y los enfoques de reingeniería institucional; rediseñar los sistemas de información y de evaluación social a la luz de metas orientadas a la realización de los derechos humanos; impulsar políticas de comunicación y movilización social y someter a la crítica epistemológica de los derechos humanos los diferentes enfoques que alimentan políticas públicas específicas.” (Guzmán, S/F)

Al igual que las demás políticas públicas deben contar con un programa específico que incluya normativas, formas de coerción y competencias sociales (Benítez, 2007). Además deben contar con otro tipo de características que la diferencian, como la integralidad y la intersectorialidad, ya que promueven la participación de grupos sociales y de expertos. La universalidad es necesaria para evitar la exclusión al igual que la intergubernamentalidad y la coordinación (Benítez, 2007).

Como menciona William Benítez (2007) existen también distintas clases de políticas públicas de intervención referentes a los tipos de derechos:

- Políticas de promoción: buscan difundir los conocimientos de derechos por medio de capacitaciones o campañas.

- Políticas de defensa y protección: buscan evitar los abusos que se pueden realizar contra los derechos.
- Políticas de concreción y materialización: buscan que los derechos se cumplan y ejecuten para satisfacer a las personas.

Referente al tema de la trata, las políticas públicas deben tocar cuestiones específicas con una mirada multiinstitucional para obtener resultados óptimos en cuanto a la defensa de la población. Los principales temas que deben tocarse son referentes a protección y atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes ya que son los más afectados (UNICEF, 2017). Las recomendaciones internacionales manifiestan que las políticas públicas deben por lo menos cubrir los siguientes aspectos:

- Albergue Temporal
- Ayuda para encontrar alojamiento permanente
- Plan para la seguridad de la víctima
- Servicios básicos (como comida y ropa)
- Asistencia médica y educación para la salud
- Asistencia de salud mental
- Orientación y capacitación vocacional
- Asistencia para encontrar empleo
- Servicios de apoyo jurídico e inmigración
- Red de apoyo para lograr una transición efectiva y permanente. (UNICEF, 2012)

2.2 El caso de Colombia

Dentro de este espacio se tomará en cuenta la situación de Colombia, qué tipo de reportes y tratados internacionales han ratificado y la normativa que el país posee. Todos estos elementos permiten construir una imagen sobre el caso colombiano y puede esquematizar como es su trabajo y qué utiliza de la Administración Pública para crear su imagen de país.

2.2.1. Situación de la Trata en Colombia

La trata de personas es la esclavitud del siglo XXI; la corrupción dentro de un Estado y la globalización promueve que estas mafias continúen con su delito y se enriquezcan, ya que permiten que se expanda esta actividad. Es un negocio muy rentable y según la UN.GIFT (Global Initiative to Fight Human Trafficking) estas ganancias alcanzan los 31,6 millones de dólares y América Latina se lleva el 4,1%⁶. El reclutamiento, el traslado y la explotación son las fases para que este proceso se cumpla, un trabajo efectivo con una planificación estatal permitirían disminuir este delito (UNICEF, 2017).

Factores individuales, familiares y contextuales llevan a que una víctima sea presa fácil para caer dentro de una red de trata. El caso colombiano está sujeto por factores como la liberalización económica que ha llevado a que sectores de la población sean marginados y como consecuencia ha promovido la pobreza. El turismo ha causado la explotación sexual y el conflicto armado ha obligado un reclutamiento forzoso (Porrás, 2013). Para que un país pueda enfrentar la Trata de manera adecuada debe generar políticas públicas que defiendan los derechos humanos y además se preocupen por la seguridad nacional (Montenegro & Fontaine, 2014). Los casos investigados en 2015 por parte de la justicia colombiana demuestran que en el Valle del Cauca y Bogotá se centran la mayoría de casos. Los principales destinos de estas víctimas van desde Latinoamérica hasta Asia y Europa, los objetivos del gobierno se han encaminado a buscar redes que operen hacia estos destinos.

GRÁFICO 8

Trata de Personas en Colombia

⁶ Aparentemente no es un porcentaje significativo, sin embargo este tipo de datos son únicamente estimaciones de los casos conocidos. La real magnitud del problema continúa sin ser del todo conocida por lo que establecer un valor verdadero continúa siendo una tarea difícil de alcanzar.

CASOS POR REGIONES EN 2015

Departamento de Origen

# deptos.	Departamento de Origen	Casos
1	Valle del Cauca	12
1	Bogotá	10
3	Antioquia, Caldas, Risaralda	7
1	Quindío	4
1	Santander	3
3	Norte de Santander, Atlántico, Magdalena	2
10	Arauca, Boyacá, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, C/marca, Guaviare, Huila, Putumayo	1
	Personas extranjeras	8

Fuente: Espacios de Mujer, El Colombiano 2017

GRÁFICO 9

Destino de la Trata Externa

DESTINO - TRATA EXTERNA-2013	CASOS	%
Argentina	17	28%
China	9	15%
Ecuador	9	15%
Puerto España - Trinidad y Tobago	5	8%
Indonesia	4	7%
Guatemala	3	5%
Panamá	3	5%
México	2	3%
Perú	1	2%
Túnez	2	3%
Argelia	1	2%
Bosnia	1	2%
Corea del Sur	1	2%
España	1	2%
Singapur	1	2%
TOTAL	60	100%

Fuente: Ministerio del Interior 2013

A nivel estadístico se estima que 70.000 colombianos son víctimas de Trata; un promedio de 2 mujeres de cada 10 salen del país, unos 35.000 niños son víctimas

de explotación sexual y un aproximado de 11.000 niños, niñas y jóvenes pertenecen a grupos armados ilegales (Porrás, 2013). Hasta 2013 la mayoría de víctimas fueron llevadas para explotación sexual a países como: Japón, España, China, Italia , Jamaica, Panamá, Chile, Curasao, Ecuador, Holanda, México, Estados Unidos, El Salvador, Jordania y Aruba; la explotación laboral, el servicio doméstico y el matrimonio servil son otras áreas donde también existen víctimas (Porrás, 2013).

GRÁFICO 10

Cifras sobre la trata y algunas de sus modalidades

TRABAJOS FORZADOS			
Entidad	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Ministerio del Interior	23	35	16
EXPLOTACIÓN LABORAL			
Ministerio de Relaciones Exteriores-(Cancillería)	23	26	2
EXPLOTACIÓN SEXUAL			
Ministerio del Interior	34	33	28
Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería)	34	21	14
MATRIMONIO SERVIL			
Ministerio del Interior	3	4	8
Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería)	3	4	2
RECLUTAMIENTO ILÍCITO			
Defensoría Regional Cauca ¹	7 niños 1 niña	2 niños 5 niñas	2 niños 1 niña

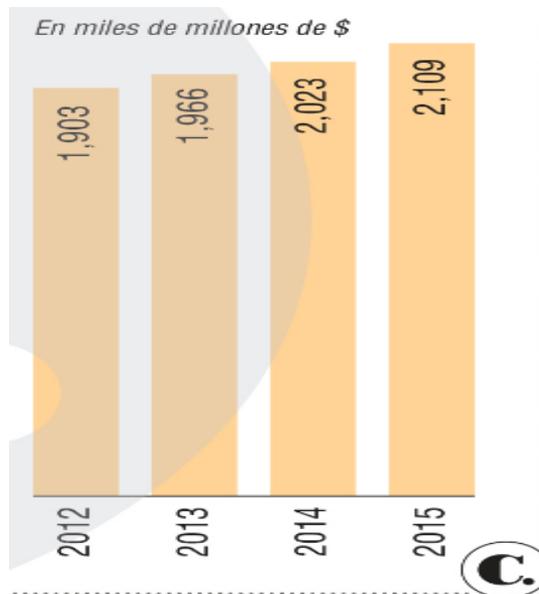
Fuente: Ministerio del Interior 2015

Un problema latente en Colombia es la falta de denuncias por parte de las víctimas de trata. Muchas de estas no están conscientes de su situación, otras temen de amenazas, algunas consideran que pueden llegar a ser llevadas a la cárcel y otras no conocen a donde asistir para recibir información (Porrás, 2013). El modelo de generación de políticas públicas colombiano en su mayoría se centra en una postura mixta ya que existe participación de actores como ONG e instituciones especializadas en el tema. Por ejemplo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) existe un trabajo que promueve la atención a víctimas; el objetivo de este es mejorar las políticas y que promuevan la creación y formulación de programas para ayudar a los afectados (Hidalgo, 2015). El presupuesto para ejecutar la Ley 985 ha ido en aumento, por medio de esta inversión el gobierno espera continuar fortaleciendo su sistema de judicialización para reducir todo lo referente al delito. El aumento presupuestal permite mayor celeridad en los distintos procesos de

generación y ejecución de políticas, el gobierno por medio de sus políticas buscan ser más eficientes, entre 2013 y 2015 capacitaron a cuatro nuevos fiscales en temas de persecución y sanción.

GRÁFICO 11

Ejecución presupuestal para la implementación de la Ley 985



Fuente: Espacios de Mujer, El Colombiano 2017

2.2.2. Reportes y Tratados internacionales

A nivel internacional Colombia reconoce varios tratados internacionales, los que van forjando sus políticas nacionales. Por ejemplo la Convención de 1979 de la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, que promueve la creación de la ley 51 de Colombia en 1981. La misma se encarga de dar apoyo a la mujer y busca fortalecer su rol en la sociedad promoviendo un sistema que reduzca

“la discriminación contra la mujer en todas sus formas, conviene en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer” (Sistema Único de Información Normativa, 1981).

Además en el Código Penal de esa época se reconoce a la Trata ya como problema que aqueja al país y se crean procedimientos de penalización (Porras,

2013). La Convención de Belém do Pará de 1994 influye para crear la ley 248⁷ en 1995 y genera un comité para la lucha contra el tráfico de mujeres. En 1997 se crea la Ley 360 donde se reconoce que todos los seres humanos pueden ser víctima de trata (Porrás, 2013).

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, fue fundamental en temas preventivos, judiciales, de protección y asistencia (Porrás, 2013). Fue el factor fundamental para la creación y aprobación de la Ley 985 en 2005. Es la Ley anti Trata de Colombia, la cual creó un Comité Interinstitucional y una política nacional para enfrentar el problema (Porrás, 2013). El propósito de las leyes son el de establecer las funciones y capacidades que el Estado puede tener, por lo tanto permiten la resolución de problemas específicos.

Colombia, por largos periodos de tiempo, ha logrado la calificación más alta con su Ley de Protección de Víctimas de Trata de Personas⁸ (aunque esto cambia como se explicará más adelante). Esta calificación fue establecida por parte del gobierno de Estados Unidos y demuestra que Colombia ha cumplido con los parámetros internacionales para obtener tal puntuación. Sin embargo queda mucho por hacer ya que es el tercer país en el continente con mayor procedencia de víctimas (Porrás, 2013).

En 2007 el Departamento de Estado de los Estados Unidos publicó un reporte sobre la trata de personas en Colombia. Este informe califica la situación de respuesta del Estado colombiano frente a esta problemática y lo calificó en Nivel 1. Dentro de este nivel para Colombia es posible continuar recibiendo ayuda por parte del gobierno

⁷ Esta ley busca prevenir, erradicar y sancionar todo tipo de violencia contra la mujer, reconoce la existencia de violencia que se incluye a nivel físico, psicológico y sexual (Congreso de Colombia, 1994).

⁸ El Gobierno de los Estados Unidos realiza informes de manera anual en el que califica que han hecho los diferentes Estados para combatir la Trata de personas. La información adquirida la toman desde datos que poseen sus embajadas, medios de comunicación, estudios académicos, informes de ONGs y de los distintos gobiernos e investigaciones. Con la información adquirida ubican a los gobiernos en cuatro diferentes niveles los que determinan que alcancen han tenido sus políticas en el cumplimiento de las normas del Protocolo de Palermo. El Nivel 1 estipula que ha existido un total cumplimiento de las normas mínimas contra la Trata, en el Nivel 2 el cumplimiento no es pleno, el Nivel 2 cuenta con además con un nivel de vigilancia que es para los que realizan ciertos esfuerzos para enfrentar el problema, el Nivel 3 es para los que no cumplen con las normas. Mientras más trabajo exista para enfrentar la Trata de personas el gobierno de Estados Unidos brinda financiamiento a los países para que continúen realizando esta labor. (Departamento de Estado de EEUU, 2015)

norteamericano (Departamento de Estado de EEUU, 2007). La Oficina de Migración colombiana es el primer medio donde una víctima de Trata externa es atendida, posteriormente todo el proceso de investigación continúa hasta llegar con los victimarios (Hidalgo, 2015), el apoyo internacional es importante para efectuar esta labor.

Dentro del informe antes mencionado se dice que Colombia es el país en el hemisferio occidental que mayor gente traslada para explotación sexual (Departamento de Estado de EEUU, 2007). A nivel interno lo que más se realiza es el trabajo forzado y reclutamiento para ejércitos irregulares (Departamento de Estado de EEUU, 2007). Con este contexto el gobierno ha ido cumpliendo con los requisitos del gobierno norteamericano (Departamento de Estado de EEUU, 2007). Se han realizado trabajos referentes detección de culpables y que por medio de juicios han logrado fuertes penas (Departamento de Estado de EEUU, 2007) las que se encuentran establecidas dentro de la Ley 985. Vale mencionar que la visión de Estados Unidos busca reforzar un enfoque securitista, además debido al conflicto armado que ha vivido Colombia y el apoyo recibido por este otro gobierno existe un alto acatamiento a sus medidas.

En lo referente a protección de víctimas existe un presupuesto que el gobierno brinda a ONG y la policía está inmersa en esta temática (Departamento de Estado de EEUU, 2007). En campañas para prevención, el mismo informe plantea que siguen siendo limitadas. Existe una línea de emergencias, hay una guía de asistencia a víctimas y se financian microcréditos para los sectores de la población más vulnerables, sin embargo continúan siendo insuficientes (Departamento de Estado de EEUU, 2007). Con las recomendaciones de los grupos de expertos, el Estado colombiano las va acatando. Según la disponibilidad Estatal es posible tomar en cuenta ciertas recomendaciones las que se vuelven parte de su planificación interna.

La Embajada de Estados Unidos en Colombia, en 2010, mantuvo la posición por parte del Departamento de Estado, donde menciona que Colombia cumple con los parámetros mínimos para enfrentar la Trata. En este reporte se recomienda que el gobierno colombiano debe:

“...dedicar más recursos para que el Estado pueda ofrecer más servicios a las víctimas; incrementar los esfuerzos para alentar a las víctimas a colaborar con el enjuiciamiento de sus tratantes; continuar con los esfuerzos consulares para ayudar y repatriar al alto número de colombianos víctimas de la trata en el exterior; formalizar los procedimientos para identificar a las víctimas de la trata entre las poblaciones vulnerables e intensificar los esfuerzos para crear mayor conciencia sobre la trata de personas, sobre todo entre los jóvenes que buscan empleo en el exterior.” (Embajada de EEUU en Colombia, 2010)

El mismo reporte manifiesta que en temas de protección existe baja capacidad de identificación a víctimas, hacen falta refugios y la asistencia consular es insuficiente (Embajada de EEUU en Colombia, 2010). En prevención existen campañas en todos los medios publicitarios, la participación de los distintos Departamentos es activa para reducir el turismo sexual (Embajada de EEUU en Colombia, 2010).

En 2014 después de 13 años de mantenerse en Nivel 1, el gobierno colombiano fue calificado en Nivel 2 (Montenegro & Fontaine, 2014). Este hecho marcó un cambio significativo en su política ya que manifiesta que cumplió parcialmente los requisitos mínimos contra la Trata. Estos informes generados por el Departamento de Estado de los EEUU tienen una lógica donde predomina el enfoque de seguridad de un Estado y da un rol menos importante a temas sobre víctimas (Montenegro & Fontaine, 2014). Esto conlleva a que se refuercen las políticas migratorias y de búsqueda de tratantes, pero deja de lado la protección a víctimas (Montenegro & Fontaine, 2014).

2.2.3. Normativa colombiana contra la Trata de Personas

La Constitución colombiana de 1991 es el marco rector del Estado en sus principios fundamentales, en temas que llegan a ser concernientes a la Trata establece que:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la

independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 5°. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.” (Corte Constitucional de Colombia , 2015)

En 2002 ya se reconoce a la trata como un crimen de lesa humanidad debido a la influencia recibida por el Estatuto de Roma de 1998. En ese mismo año se aprueba la Ley 747 que reconoce la Trata interna y externa y además fortalece las penas (Porrás, 2013). En 2003 se aplica lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se aprueba la Ley 800 que permite enfrentarse de manera más vigorosa a la Trata (Porrás, 2013). La construcción de políticas internas sigue de manera muy rigurosa a los principios internacionales, con la previa identificación de los problemas es posible ir aplicando estas leyes. Por ejemplo el Ministerio del Trabajo busca de manera constante brindar información a las personas para que conozcan sobre las empresas y no sean víctimas de estafas o algún tipo de abuso (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016).

La Ley 985 establece los parámetros que el Estado colombiano debe tomar para enfrentar la trata, se la reconoce ya como un delito. Esta ley establece las multas y la obligatoriedad para crear un Plan Nacional que incluya todos los parámetros internacionales (Congreso De Colombia, 2005). Este tipo de leyes son el producto de un trabajo coordinado y abarcador ya que también manifiesta cómo manejar la prevención, la protección y asistencia a víctimas con un servicio de atención inmediata y la participación de la Fiscalía, se habla de fortalecer la investigación judicial, el papel policial y la cooperación (Congreso De Colombia, 2005). El artículo 1 de la presente Ley manifiesta que:

“tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito.” (Congreso De Colombia, 2005)

Otros requisitos están en crear un Comité Interinstitucional con la participación de ministerios, policía, fiscalía, procuraduría, la Interpol y directores de

otras instituciones. Tener un sistema de información sobre la trata que recolecte, procese y analice datos y además el manejo de recursos a través de un presupuesto (Congreso De Colombia, 2005). Las multas y penas se encuentran incluidas y establecen que:

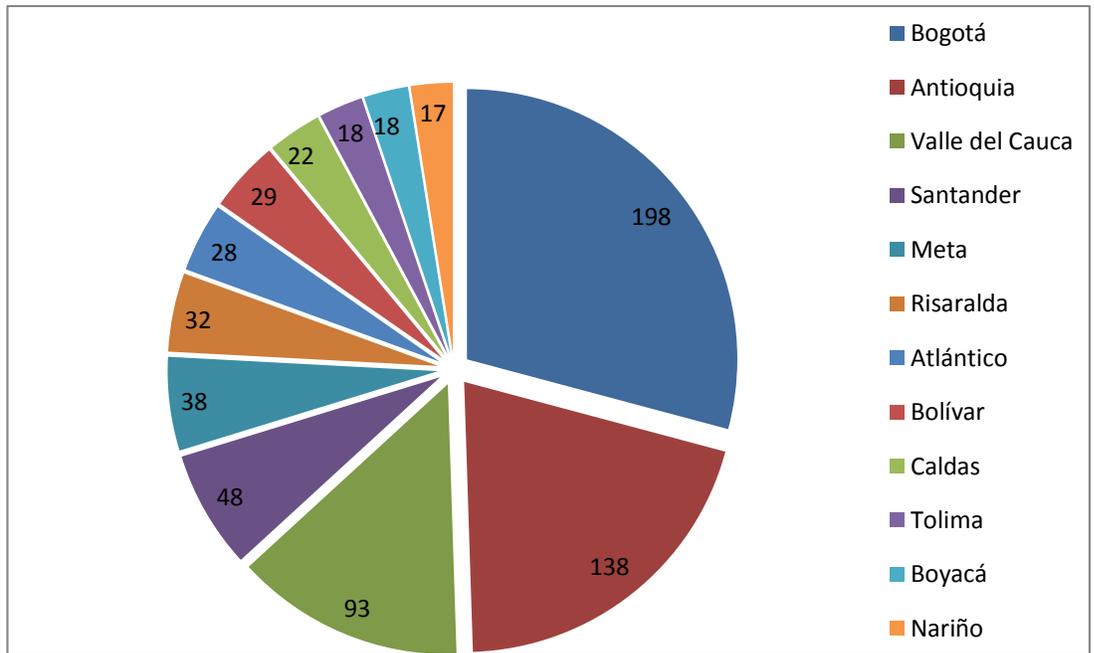
“el que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Congreso De Colombia, 2005)

En 2007 el Estado colombiano aprobó “La Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas” que duraría hasta 2012 ya que posteriormente se genera otra estrategia con la misma duración de 5 años. Esta estrategia estaba encaminada a reducir este fenómeno incluyendo una perspectiva de género y de derechos humanos. En base al Protocolo de Palermo esta estrategia incluía elementos como son la cooperación internacional, la investigación, la judicialización, la prevención, la protección y la asistencia a víctimas (Porrás, 2013). Para la creación de esta Estrategia Nacional existió participación y asistencia de grupos de expertos en temas de derechos humanos que buscaban generar un programa específico referente al tema (Porrás, 2013). El enfoque de política utilizado fue el de un modelo mixto que a pesar de que se sobrepuso la mirada Estatal se incluyó a la sociedad, parte de sus demandas fueron utilizadas para incluirlas dentro de su estrategia, temas como de reinserción y asistencia a víctimas fueron los más escuchados.

Varios logros llegaron a obtenerse, en temas de prevención los Departamentos y Municipios adquirieron cierta autonomía y se logró que creen planes que incluyan la Trata, se estableció una línea gratuita contra la Trata donde se brinda información referente al tema, también existen proyectos de sensibilización por medios televisivos como “Lucha contra la Trata de Personas, la siguiente víctima puedes ser tu” y “Esclavos de nuestros días” (Porrás, 2013). Con respecto a las políticas públicas recomendadas en el tema están referidas a la promoción de campañas para sensibilizar y capacitar a la población para que además promuevan las denuncias. Los gráficos 12 y 13 muestran los casos reportados en 2014 que alcanzaron un total de 517, todos estos divididos en varios Departamentos.

GRÁFICO 12

Casos reportados 2014

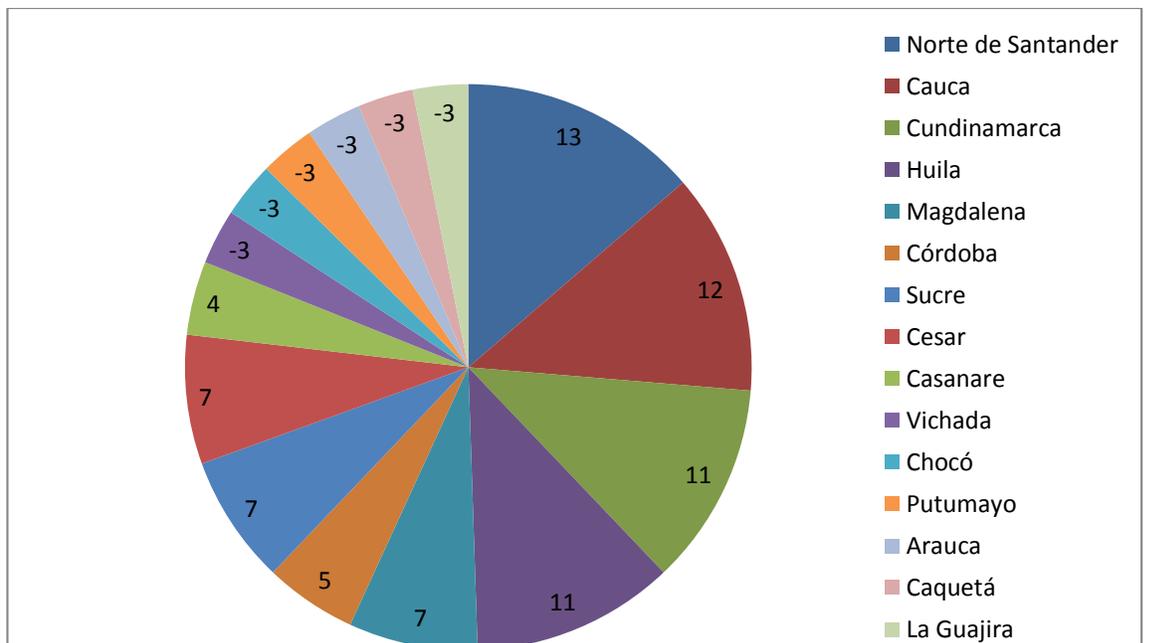


Fuente: Vanguardia Colombia 2014

Elaboración: David Robalino

GRÁFICO 13

Casos reportados 2014



Fuente: Vanguardia Colombia 2014

Elaboración: David Robalino

Nota: Los valores de -3 hacen referencia a que han sido menos de 3 denuncias reportadas.

La Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012 ha sido efectiva en varios factores, sin embargo también existen limitantes. Por ejemplo en temas de coordinación no se han logrado avances debido a que varios funcionarios de los comités nacionales no tienen el suficiente conocimiento técnico, esto además impide la adecuada identificación a víctimas (Hidalgo, 2015) a pesar de que existen guías de asistencia, como una publicada en 2006 no existe una completa interiorización del tema por parte de los funcionarios debido a su complejidad (OIM, 2006).

En prevención no existe un sistema adecuado de información ya que este no está unificado (Hidalgo, 2015), el bajo conocimiento de la sociedad civil sobre la Trata se da debido a las pocas campañas de prevención, a pesar de que están en aumento todavía no hay un alta participación social por falta de publicidad o desinterés de la gente (Revista KAS Papers, 2010). La Fiscalía no cuenta con un departamento especializado en Trata interna, esto causa que los procesos de judicialización e investigación se vuelven más lentos. En Cooperación Internacional el trabajo de los consulados no logra un monitoreo adecuado (Hidalgo, 2015), la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior cuentan con espacios que brinda este apoyo sin embargo su accionar es insuficiente (Herrera, 2009). Las fallas muestran las dificultades que pueden llegar a existir cuando no se cumplen todos los procesos que exige la generación de políticas públicas.

Un factor que vale recalcar se centra en la participación de la sociedad civil que el Estado Colombiano ha ido incluyendo. La Ley 985 de 2005 no permitía la participación ciudadana sin embargo existió un reconocimiento de las limitaciones que esto generaba, por lo que se propusieron cambios con el decreto 1069 que ya permitieron tal participación (Hidalgo, 2015). Esto ha vuelto a su modelo de políticas más incluyente ya que permite incorporar a nuevos grupos que han sido parte de la Trata. Con el pasar del tiempo desde 2012 distintas ONG y Fundaciones se han ido encargando de evaluar la situación del país en temas de Trata para promover mejoras,

por medio de Encuentros Nacionales y Congresos Latinoamericanos que han incluido a estos actores (Hidalgo, 2015).

Debido a lo planteado en la Ley 985 se empezó en 2007 a descentralizar la política pública contra la Trata de personas. La OIM y el Ministerio del Interior trabajaron en conjunto con distintos alcaldes y gobernadores para que los departamentos y municipios puedan planificar su política partiendo de sus necesidades (Hidalgo, 2015). Sin embargo los problemas persisten. La autonomía que han generado estas políticas permiten que casos como el del Departamento de Caldas entre 2007 y 2012 lograran investigar 12 casos y posibles casos de Trata, todo su accionar se llevó a cabo por distintas instituciones de la fiscalía, policía y juzgados, debido a la autonomía recibida ha sido posible un accionar descentralizado con un mayor alcance hacia la población.

GRÁFICO 14

Casos de Trata de Personas en el Departamento de Caldas

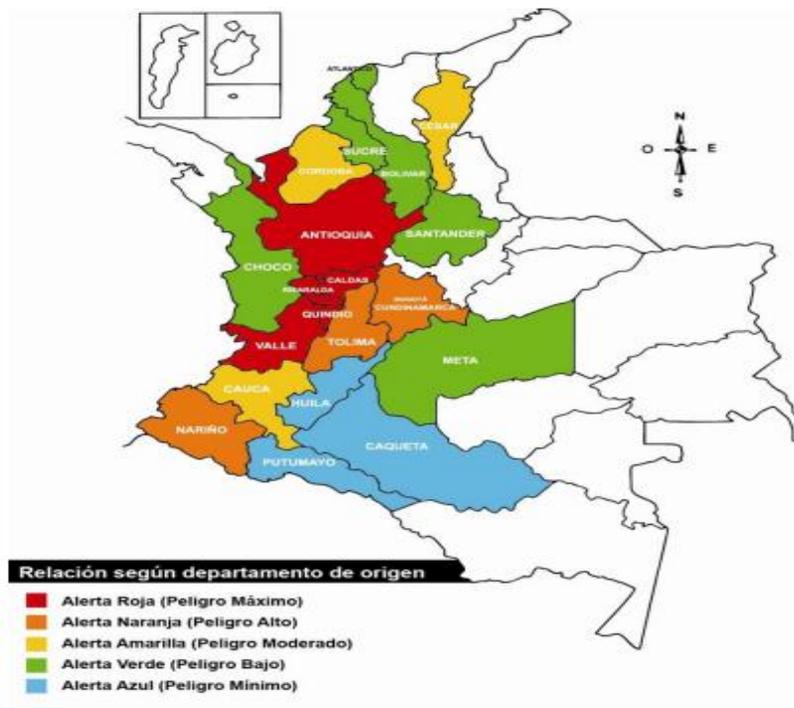
Entidad	No. Casos	Observación
Casos en el Observatorio del Delito de la Policía Nacional.	3	De los tres casos el 66,6% tuvieron tránsito para la Fiscalía.
Casos en la Dirección General de Fiscalías Manizales provenientes del Observatorio del delito de la Policía Nacional.	2	De los seis casos reportados por la Fiscalía, 33,33% son de conocimiento común Policía y Fiscalía.
Casos en la Dirección General de Fiscalías Manizales no provenientes del Observatorio del Delito de la Policía Nacional.	4	De los seis casos en la Fiscalía 66,66% no son de conocimiento común Policía y Fiscalía
Casos con sentencia por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Manizales.	3	De los casos conocidos en el período años 2007-2012 por la Policía, Fiscalía, 0% han recibido sentencia.
Total casos y posibles casos	12	

Fuente: Universidad de Manizales 2014

El siguiente cuadro muestra la situación de la Trata en Colombia con respecto a sus distintos departamentos.

GRÁFICO 15

Trata de Personas en Colombia según Departamento de origen 2014



Fuente:OIM

Elaborado

por:Vanessa Hidalgo, en su Análisis sobre las fallas de política pública de Colombia, 2015

Para 2013 se planificó la estrategia nacional contra la trata que se aprobó en 2014 y que durará hasta 2018. Esta estrategia cuenta con 7 ejes: Coordinación y sostenibilidad, prevención, protección y asistencia a víctimas, investigación y judicialización, cooperación internacional, generación y gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación. Para su aprobación se escucharon observaciones de la ciudadanía y organismos interesados en el tema (Ministerio del Interior, 2016).

En Junio de 2014 el Ministerio del Interior con el decreto 1069 reglamentó parcialmente la Ley 985 de 2005. Esta acción permitió especificar de manera más clara el rol que distintas entidades gubernamentales deben tomar frente a la Trata (Montenegro & Fontaine, 2014). La asistencia y protección a víctimas fueron las áreas que se buscó mejorar; se logró establecer medidas más claras para saber que decisiones tomar. En este mismo periodo Colombia contaba con un total de 32 comités departamentales y 48 municipales contra la trata de personas. Con esta nueva reglamentación del decreto se volvía necesario adaptarse a las nuevas necesidades establecidas para lograr articular los temas migratorios con las leyes nacionales

(Montenegro & Fontaine, 2014). Las distintas políticas colombianas se han encaminado a la promoción y protección de los derechos a las víctimas de Trata, el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con un Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas el cual limita los distintos procedimientos que deben ser tomados para precautelar los derechos de los afectados (Ministerio de Salud, 2015).

En 2015 se proclamó el Decreto 1066 en el cual se establecen lapsos para asistencia a víctimas, los recursos para asistencia y se reconocen dos tipos de víctimas, una directa y la otra indirecta. La primera es la persona que fue afectada por la Trata, mientras que la segunda son familiares o personas que son parte cercana de la víctima (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016). El Estado colombiano reconoce dentro su legislación la importancia de brindar asistencia inmediata que consiste en “retorno, seguridad, alojamiento, apoyo médico, psicológico, material e información y asesoría jurídica genera” (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016) y asistencia mediata que dentro del proceso penal brinda ayuda laboral y legal. Dentro de este decreto también se establece el rol de la Defensoría del Pueblo que consiste en asistir y proteger a víctimas de Trata (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016). Todos estos temas incluyen la normativa colombiana contra la Trata, en su mayoría son documentos legales y en base a estos se generan las distintas políticas.

Además de la mirada multiinstitucional se han delimitado roles para los organismos estatales, este hecho permite que la intervención este definida. Con la creación del comité interinstitucional se incluyó la participación de instituciones como: el Ministerio del Interior, de Salud, de Relaciones Exteriores, de Trabajo, de Educación, de Justicia, de Defensa, el Director de migración y de la policía, el Fiscal, el Procurador, el Defensor del Pueblo, el Subdirector de la INTERPOL, el Director del Instituto de Bienestar Familiar, el Consejero presidencial para la Equidad de la Mujer y el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero.

2.3. El caso de Ecuador

Dentro de este espacio se tomará en cuenta la situación del Ecuador, qué tipo de reportes y tratados internacionales han ratificado y la normativa que el país posee. Todos estos elementos permiten construir una imagen sobre el caso ecuatoriano, y así esquematizar cómo su trabajo se centra dentro de la administración pública.

2.3.1. Situación de la Trata en Ecuador

Ecuador es un país de tránsito, origen y destino de víctimas de trata (Coloma, 2012). Con respecto a su situación, la Dirección Nacional De Policía Especializada Para Niños, Niñas Y Adolescentes (DINAPEN) es la institución estatal que más datos posee sobre la trata de personas en sus diferentes ámbitos. Desde 2005 maneja la mayoría de información sobre temas referido a la Trata esto es parte del proceso de identificación de problemas y según sus estudios entre 2006 y 2007 sus denuncias se centraban en la explotación sexual (Coloma, 2012).

En 2008 y 2009 las denuncias eran sobre temas de mendicidad, que fueron aumentando debido a las campañas estatales que buscaban luchar contra este delito (Coloma, 2012). En 2008 las denuncias se centraron en trata delictuosa y de reclutamiento para diferentes conflictos armados en áreas fronterizas (Coloma, 2012). Entre 2009 y 2010 la explotación sexual apuntó hacia mujeres adolescentes y mendicidad a niños y niñas entre 6 y 10 años de edad (Coloma, 2012). Varias problemáticas fueron cada vez más reconocidas gracias a las distintas políticas de promoción que se difundieron para aumentar el conocimiento en la población.

En el caso de estadísticas sobre la trata para personas adultas se manejan por parte de la Policial Judicial (PJ) o la Fiscalía. La trata en estas instituciones considera únicamente a la explotación sexual como su único delito, lo que conlleva a una visión sesgada hacia la población (Coloma, 2012). Dentro de la PJ existen programas de cursos virtuales donde se capacita a su personal para que conozcan marcos legales y procedimientos de acción (Dirección Nacional de la Policia Judicial e Investigaciones, 2014).

Hasta 2010, según la PJ, las provincias con un mayor número de denuncias de casos de Trata son Guayas, Pichincha y Chimborazo (Coloma, 2012), esto muestra que en las provincias fronterizas no existe gran cantidad de denuncias. La mayoría de hechos apuntan a la explotación sexual no solo a nivel nacional sino internacional, como es el caso de la Fundación Quimera que encontró datos de personas transportadas hasta Lima (Coloma, 2012). La Fundación Quimera desde 2013 se encuentra trabajando en el Ecuador con un Observatorio sobre la Trata y busca levantar información que sea certera y a la vez actualizada sobre este tema, su actividad la justifican en base a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que permite la creación de este tipo de observatorios (Fundación Quimera, 2015)

En temas de mendicidad los niños y niñas son llevados a ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca y a nivel internacional a Colombia, Perú y Venezuela. La pobreza es un factor predominante para ser una víctima (Coloma, 2012). Al tener esquematizada la información sobre la situación del país se vuelve más fácil para el Estado generar distintas políticas de respuesta. Estas respuestas buscan objetivos determinados que consisten en desarrollar modelos que cambien la situación.

Con lo que respecta a la explotación laboral y servidumbre, la mayoría de víctimas son indígenas y se les transporta a países como Venezuela, Colombia, Chile y República Dominicana (Coloma, 2012). En cantones como Colta y Guamote en épocas de festividades llegan colombianos y venezolanos con vestimentas que aparentan ser lujosas, por medio del enganche⁹ interceptan a indígenas y los llevan fuera para explotarlos (Murillo, 2012). Las principales fuentes de explotación a nivel interno se centran en trabajos dentro de bananeras, camaroneras, atuneras, minería y servicio doméstico (Coloma, 2012). Además existe explotación laboral inclusive a colombianos y peruanos que por su condición de irregularidad caen ante estas redes (Coloma, 2012).

⁹ Es una técnica utilizada para manipular a las personas dándoles falsas esperanzas.

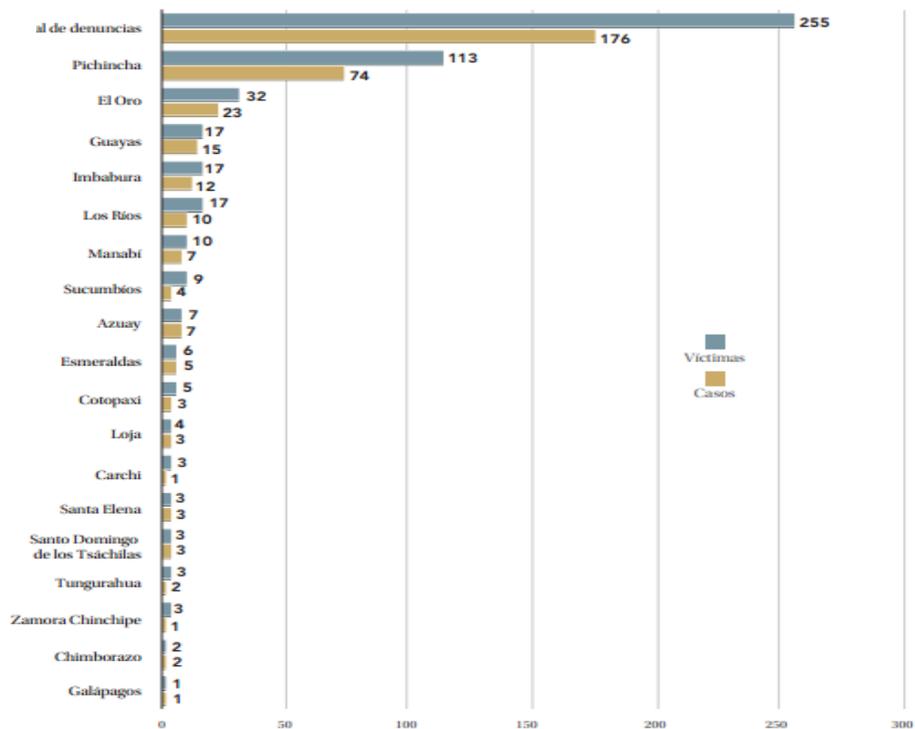
La trata en temas delictuosos se concentra en jóvenes y mujeres embarazadas especialmente de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas (Coloma, 2012). En conflictos armados la trata se da principalmente por las fuerzas irregulares colombianas y la mayoría de víctimas son hombres y niños (Coloma, 2012).

La Fiscalía General del Estado (FGE) en 2012 realizó un informe sobre la situación del Ecuador, dentro de estos determinó como se han registrado las denuncias en las diferentes provincias (Fiscalía General del Estado, 2012). Para esta época la FGE logró ya ampliar su perspectiva hacia los distintos delitos que abarca la Trata. Esto quiere decir que fue reconociendo sus limitaciones y que incluyó los nuevos conocimientos adquiridos referentes a la trata. En el siguiente cuadro se observa que Pichincha, El Oro y Guayas son las provincias con mayores víctimas y también son las que más casos se están investigando. Por lo tanto se puede concluir que en estos sectores existe un alta incidencia del delito y son sectores que ameritan una participación más activa por parte del Estado.

GRÁFICO 16

Estado de la Trata de Personas en el Ecuador, registro de noticias del delito por víctimas y casos por provincia

Enero a diciembre 2012

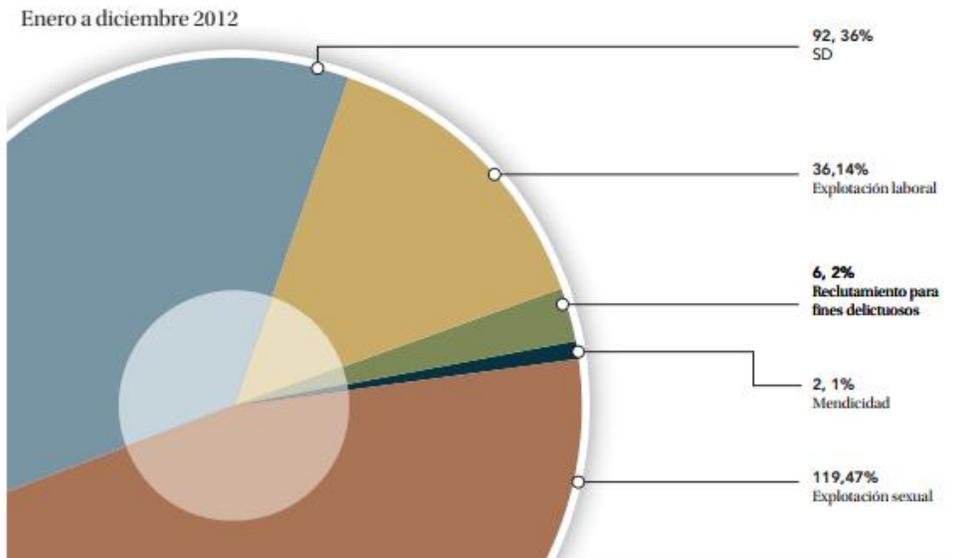


Fuente: Fiscalía General del Estado. 2012

Los siguientes cuadros muestran que la explotación sexual es el delito de Trata más practicado en el Ecuador y que su incidencia es predominante en la mayoría de provincias. Los jóvenes son los más afectados debido a la alta demanda interna y externa que existe a personas de entre 12 y 17 años. Es un grupo que cuenta con un alto grado de vulnerabilidad, por lo que la planificación de políticas son indispensables en esta área.

GRÁFICO 17

Modalidades de la trata de personas por víctimas



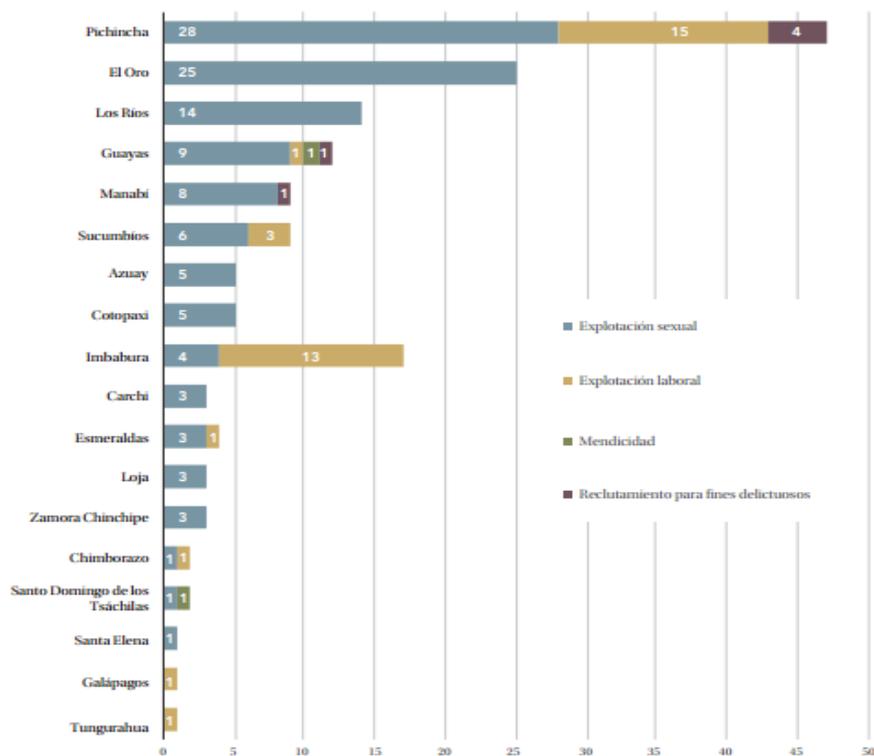
Fuente: Fiscalía General del Estado. 2012

Nota: SD hace referencia a que no se conoce el tipo de modalidad

GRÁFICO 18

Modalidad de explotación sexual por provincia

Enero a diciembre 2012

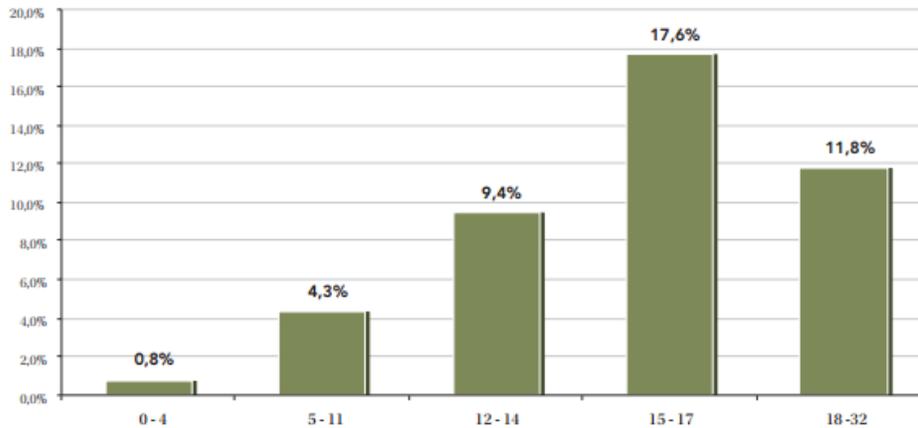


Fuente: Fiscalía General del Estado. 2012

GRÁFICO 19

Edad de las víctimas de Trata

Enero a diciembre 2012



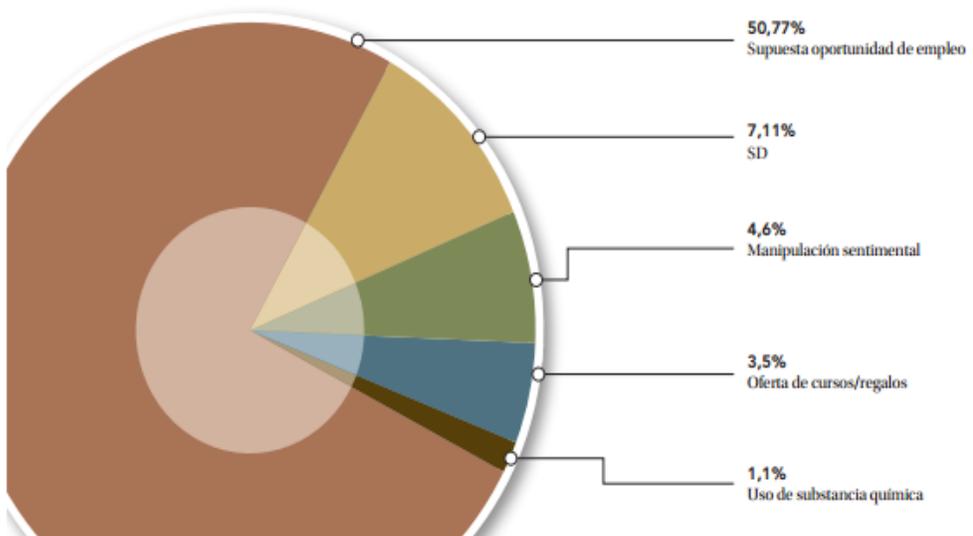
Fuente: Fiscalía General del Estado. 2012

Las víctimas de Trata en el Ecuador comúnmente caen como presas de la manipulación de delincuentes. Factores como la pobreza o el nivel educativo son determinantes para que una persona pueda o no caer ante este tipo de redes. El ofertar oportunidades de empleo es la forma más tradicional de convencer a las víctimas. Esto demuestra que el desempleo es un problema dentro del Ecuador y por eso es una de las formas más utilizadas para el convencimiento. Los distintos recursos destinados buscan ser eficientes para lograr reducir estos temas que afectan el bienestar de la población.

GRÁFICO 20

Estrategias empleadas por el tratante para engañar a la víctima

Enero a diciembre 2012



Fuente: Fiscalía General del Estado. 2012

Nota: SD hace referencia a datos en los que no se conoce el tipo de estrategia utilizada

2.3.2. Reportes y Tratados internacionales

Mujeres y niños son las principales víctimas en lo que respecta a la trata de personas. Sin embargo, también existen casos de hombres en edad adulta. En el Ecuador, en el 2005, lo realizado frente a este delito no fue del todo efectivo, es por esto que el Departamento de Estado de los EEUU lo sancionó por una participación insuficiente frente a la trata de personas (El Universo, 2005). El gobierno norteamericano calificó al Ecuador como un país de fuente, tránsito y destino de este delito. Este tipo de crímenes fueron comprobados por hechos como el trabajo infantil en bananeras y mineras, el tráfico de personas que viajaban especialmente a España e Italia y la situación de los colombianos en el país (El Universo, 2005).

Se calificó al Ecuador en Nivel 3 debido a que existe explotación sexual y trata de migrantes para esclavitud (El Universo, 2005). Las respuestas policiales son escasas y no existe un plan nacional que prevenga este delito, además no se lograba identificar víctimas y peor aún enjuiciar a delincuentes (El Universo, 2005). Las respuestas del Ecuador fueron catalogadas como insatisfactorias por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Desde el 2006 esto cambió y se lo ubicó en el Nivel 2 por el reforzamiento de sus políticas y el trabajo parcial contra la trata.

En el 2012 hasta el primer trimestre del 2016, el gobierno ecuatoriano ha logrado rescatar 546 víctimas de Trata y ha detenido a 201 implicados (El Telégrafo, 2016). A pesar de estos datos obtenidos no se plantea una realidad clara, ya que muchas de estas organizaciones criminales son clandestinas y no permiten conocer el número real de personas que están siendo extorsionadas (Departamento de Estado de EEUU, 2016). Así que afirmar que lo logrado es representativo solo podría saberse con una estadística que muestre la verdadera cantidad de víctimas (Departamento de Estado de EEUU, 2016).

En 2015 el Departamento de Estado de los Estados Unidos publicó un nuevo reporte que monitorea la trata de personas en el Ecuador. Este informe asevera que el gobierno ecuatoriano no cumple con los estándares mínimos para eliminar la trata de personas, asegura que existe complicidad por parte de miembros públicos y que las agencias dedicadas a este tema no poseen los recursos necesarios para actuar (Departamento de Estado de EEUU, 2016).

Entre las recomendaciones que el Departamento de Estado sugiere, está por definir un plan anti Trata apropiado que establezca los roles de los distintos organismos Estatales (Departamento de Estado de EEUU, 2016). También declaran que se mejore la atención a víctimas incluyendo a los adultos que son desatendidos (Departamento de Estado de EEUU, 2016). Manifiesta que se debe intensificar la investigación y manejarla de manera adecuada (Departamento de Estado de EEUU, 2016). Estas recomendaciones se centran en los requisitos mínimos que debe ir cumpliendo el Ecuador para generar políticas que luchen contra el delito.

Sostiene que se debe fortalecer el entrenamiento a policías, jueces, inspectores de trabajo, policía migratoria y trabajadores sociales y mejorar el sistema de recolección estadística (Departamento de Estado de EEUU, 2016). El informe también menciona que las penas son estrictas sin embargo los operativos policiales en 2015 se redujeron a 10 en comparación a los 19 en 2014, esto muestra que menos gente ha sido juzgada en este tema (Departamento de Estado de EEUU, 2016).

En protección a víctimas el informe asegura que existen esfuerzos para cumplir el Protocolo de Protección y Asistencia a Víctimas de Trata. Los distintos Ministerios envían a las víctimas a las ONG para que puedan ser atendidas, sin embargo los hombres casi no cuentan con este tipo de asistencia (Departamento de Estado de EEUU, 2016). Los extranjeros afectados solo reciben una pequeña ayuda para luego repatriarlos, si los mismos tienen una situación migratoria irregular no se les brinda ayuda y quedan desprotegidos (Departamento de Estado de EEUU, 2016).

Con respecto a la prevención falta que el gobierno concluya su nuevo plan anti Trata, sin su existencia no es posible definir el accionar que el Estado debe tomar (Departamento de Estado de EEUU, 2016). Las campañas que se han llevado a cabo son únicamente enfocadas a concientización. Recomiendan que se debería capacitar al personal diplomático para evitar delitos de turismo sexual porque son latentes y promueven un abuso hacia los derechos humanos (Departamento de Estado de EEUU, 2016).

El gobierno ecuatoriano, desde 1815, ha suscrito varios convenios internacionales en contra de la esclavitud, los cuales han evolucionado a través de los años (Buitrón, 2011). El Ecuador es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta Convención cuenta con un “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” o también conocido como el Protocolo de Palermo que es el más representativo en contra de la Trata y Tráfico de personas (Buitrón, 2011).

Todos los protocolos en contra de la esclavitud, el trabajo forzado, el tráfico y la trata de personas se han vuelto parte del ordenamiento jurídico de la Constitución del Ecuador (Buitrón, 2011). La construcción de las políticas nacionales reciben un alta influencia internacional ya que son promovidas debido a la alta especialización y conocimientos adquiridos en el tema.

Es necesario que exista un trabajo coordinado y de cooperación entre Estados para poder fortalecer y trabajar conjuntamente para reducir la trata de personas. En el

caso de Ecuador el apoyo internacional que recibe busca complementar al Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (Buitrón, 2011). La OIT trabaja de manera conjunta con el país para reducir el comercio de la explotación sexual. Este trabajo viene realizándose desde el 2008 e incluye capacitaciones, apoyo para generar leyes, reglamentos y ordenanzas, además tratar de erradicar la trata en temas sexuales (Buitrón, 2011).

En la creación del Plan Nacional existió una alta participación por parte de la UNICEF. Existió un trabajo conjunto con el MIES para apoyar a víctimas y también participó la ACNUR, la cual realizó un informe denominado “Percepciones, Actitudes y Prácticas que incide en la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes”, donde ejecutó además una consultoría con respecto a la explotación sexual en la frontera norte (Buitrón, 2011). El apoyo internacional es fundamental puesto que permiten generar políticas desde una mirada integral y que cumpla con los requisitos provenientes del protocolo de Palermo.

2.3.3. Normativa ecuatoriana contra la Trata de Personas

El Estado ecuatoriano no cuenta con una Ley específica referente al tema de la Trata de personas, sin embargo, en 2005 califica a la Trata como un delito y lo establece dentro del Código Penal. Por primera vez se permite judicializar a personas inmiscuidas en este hecho, aunque no contar con una Ley específica genera ciertas limitaciones de acción (Coloma, 2012). La generación de leyes es importante ya que estas luego se vuelven las rectoras para la generación de políticas públicas.

Al reconocerlo como delito, se vuelve visible para la sociedad ecuatoriana, lo que genera una población que va informándose frente al tema. Se realizan análisis sobre este problema y se toman muestras de manera oficial a nivel estadístico (Coloma, 2012). Vale mencionar que los casos de trata en el Ecuador se dan a nivel nacional e internacional y que la mayoría de información que el Estado posee es interna porque ha registrado pocos casos de trata externa (Coloma, 2012).

Dentro del Código Penal ecuatoriano de 2005 en sus artículos 66, 190 y 528 reconocían la Trata y manifestaba distintos postulados para castigar este acto. A nivel

legal el Estado cuenta con la Constitución y los Planes Nacionales del Buen Vivir¹⁰ como los elementos primarios para su consolidación de políticas (Buitrón, 2011). En 2014 se derogó el Código Penal por el Código Integral Penal (COIP)¹¹. Existen otros elementos legales complementarios como: el Plan de Derechos Humanos¹², el Código de la Niñez y Adolescencia¹³, el Código del Trabajo¹⁴, los Planes de Erradicación de la Violencia, del Trabajo Infantil, Delitos Sexuales, el Acuerdo Ministerial 482 del MINEDUC¹⁵ y el Plan para combatir la Trata de personas¹⁶ (Buitrón, 2011). Todos estos son los documentos legales que el gobierno ecuatoriano posee para enfrentar la Trata de personas (Buitrón, 2011). Con la existencia de los mismos se vuelve posible ejecutar actividades para satisfacer las necesidades sociales.

El Estado ecuatoriano rige sus políticas públicas desde las teorías mixtas ya que existe participación de distintos actores no solo gubernamentales. Por medio de la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación) se generan las políticas desde un marco rector existente. En el 2006 se lanzó el “Plan Nacional para Combatir la Trata, Explotación Sexual, Laboral y otros medios de Explotación de Personas, en particular Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes”. Este se lo emitió dentro del

¹⁰ El Ecuador cuenta con varias versiones del Plan Nacional del Buen Vivir, estos documentos existen desde el 2007 y su último comprende desde el 2013 al 2017. Este plan cuenta con 12 objetivos, los que buscan la generación de diferentes políticas en varios ámbitos que el país necesita. A nivel de objetivos que son referentes a la Trata de personas existen unos que buscan promover la equidad social, mejorar la calidad de vida de la población, transformar la justicia, fortalecer la seguridad y el respeto a los DDHH, fortalecer la distintas identidades y garantizar el trabajo digno (SENPLADES, 2015).

¹¹ El COIP actual se encuentra vigente desde 2014 y es el documento legal que reconoce, especifica y castiga los diferentes tipos de Trata. En su Art. 91 reconoce a este delito que consiste en “ 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...” (Ministerio del Interior, 2016) .

¹² Este Plan existe desde 1998 y consiste en la promoción y creación de planes que erradiquen todo tipo de violación hacia los Derechos Humanos (Presidencia del Ecuador, 1998).

¹³ Se encuentra vigente desde 2003 y dentro de sus objetivos busca que se garantice la protección a niños, niñas y adolescentes para que puedan disfrutar de sus derechos y cuenten con un desarrollo integral. Esquematiza distintos deberes y responsabilidades que deben cumplirse para lograr estos requisitos. (Congreso Nacional, 2003)

¹⁴ Se encuentra establecido desde 2005 y regula las relaciones entre los empleadores y trabajadores. Reconoce que el trabajo es un derecho y ampara y protege a los trabajadores, además brinda protección judicial y administrativa que son favorables para los empleados. (Congreso Nacional, 2005)

¹⁵ Es un documento establece estándares educativos que deben cumplirse para mejorar la situación de los estudiantes, las instituciones y los profesores, además normas y responsabilidades necesarias para promover un sistema educativo de calidad. (MINEDUC, 2012)

¹⁶ Es el modelo de acción con el que el Estado ecuatoriano efectúa sus procedimientos para enfrentar y reducir este delito.

Registro Oficial No.375 del 12 de octubre de 2006 y buscaba fortalecer las políticas nacionales para combatir la Trata y además reestructurar el Código Integral Penal (COIP) para que se judicialice este delito (CNNA, CONAMU, DNG, UNICEF, OIT, 2006). En 2007 por medio de un trabajo multisectorial se aprueba el Plan Ecuador, este plan parte desde las necesidades de la frontera norte para que exista un mayor apoyo estatal y reducir los efectos negativos que ha alcanzado el Plan Colombia en el Ecuador (Presidencia de la República del Ecuador, 2007). El enfoque predominante es el de Derechos Humanos, el Estado ecuatoriano dentro de su legislación se encuentra preocupado para que estos temas se incluyan dentro de sus leyes.

Para el Ecuador se volvió un tema preponderante la lucha contra la trata desde 2004, en 2010 se actualizó el plan y se lo denomina “Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas”. Su creación estuvo a cargo del Ministerio de Justicia que buscaba prevenir a la población, perseguir a los responsables y restituir los derechos a las víctimas (Ministerio del Interior, 2012).

En el 2011 se traspasa esta responsabilidad al Ministerio del Interior creando la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (UCTPTM). Se crean también otros departamentos como la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Judicial (UCDTPTM-PJ) y un Grupo Antitrata de la DINAPEN (GAT-DINAPEN) (Ministerio del Interior, 2012). La profesionalización fue fundamental debido a que se tomó mucho en cuenta parámetros del Protocolo de Palermo referentes a temas de investigación, la UNODC fue el órgano principal de capacitación, que permitió además la creación Grupo Antitrata (GAT) (Buitrón, 2011). Estas instituciones se fueron centrando mucho en temas de seguridad para intervenir posteriormente con políticas de derechos humanos hacia los afectados.

Dentro del Plan Nacional contra la trata se genera un Comité Interinstitucional denominado “Red Nacional Antitrata” (Buitrón, 2011). Fue un trabajo articulado entre distintos Ministerios para trabajar de manera conjunta y generar políticas desde la perspectiva de varios sectores. Un problema de este Comité es que solo ha generado

un Informe Anual sobre el tema lo que limita el conocimiento sobre su accionar (Buitrón, 2011). En un inicio estuvo a cargo del Ministerio de Justicia y posteriormente pasó al Ministerio del Interior en 2011. En 2012 se creó la Unidad Contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes que se encarga de reducir el accionar de estos grupos delictivos (Buitrón, 2011). Este tipo de planes son producto de una planificación previa encaminada a formular alternativas de solución para los requerimientos sociales.

Con la constitución de 2008 se incrementó la visión de la trata incluyendo una perspectiva en temas de Derechos Humanos (Buitrón, 2011). También incluye un enfoque de género donde se distingue y reconoce que afectan de manera diferente a hombres y mujeres. Este cambio estructural logra mostrar que la nueva planificación nacional debe incluir estas posturas y se vuelve el fundamento para la creación de políticas. Se tocan también temas de seguridad en el que se reconoce garantizar el bienestar humano. A pesar de lo establecido falta incluir y reforzar enfoques como el inter-generacional, de territorialidad y de interculturalidad para poder tener una visión más amplia que permita reducir este delito (Buitrón, 2011).

En 2014 se aprobó el nuevo COIP, después de haber sido vetado parcialmente (Castillo J., 2015). Este Código incorpora sanciones hacia el Tráfico y Trata de personas; principalmente incorpora lo expuesto dentro del Protocolo de Palermo. Esto lleva a que se refuerce el sistema judicial en todo lo referente a la Trata de personas ya que se considera como víctimas a los afectados del delito (CASTILLO, 2015).

El COIP establece en el Art. 91 que:

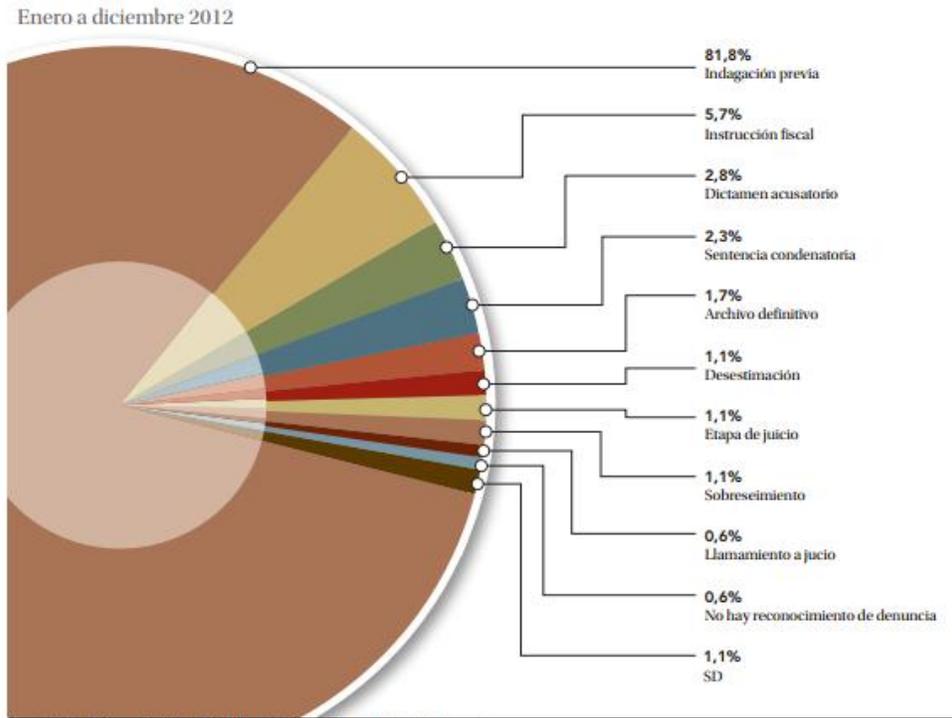
“La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas” (Ministerio de Justicia, 2014).

Hasta el Art. 94 se establecen el concepto de Trata y las sanciones que deben ser tomadas. Con leyes más claras los distintos organismos judiciales pueden procesar

los delitos. El siguiente cuadro muestra cómo se encuentran estos casos en el país, la mayoría están en proceso de indagación previa¹⁷.

GRÁFICO 21

Judicialización de los casos de Trata, estado jurídico de los casos de trata



Fuente: Fiscalía General del Estado. 2012

CAPÍTULO 3

¹⁷ El Art. 215 del Código de Procedimiento Penal menciona que “ Indagación previa.- Antes de resolver la apertura de la instrucción, si lo considera necesario, la fiscal o el Fiscal con la colaboración de la policía judicial que actuará bajo su dirección, investigará los hechos presumiblemente constitutivos de infracción penal que por cualquier medio hayan llegado a su conocimiento” (Castillo F., 2012)

ANÁLISIS COMPARATIVO ANTE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA Y ECUADOR

3.1 Similitudes y diferencias en temas de políticas públicas

Dentro de este subcapítulo se explica las distintas políticas públicas, sus semejanzas y diferencias. Para lograr esto se vuelve necesario conocer las estrategias de cada país, sus políticas nacionales, la cooperación recibida y el presupuesto que manejan. Con esta información se puede comparar, analizar los logros y mejoras existentes en cada país.

3.1.1. Estrategias y medidas tomadas

La planificación Estatal de Ecuador y Colombia parte de procesos que se han generado por medio de su sistema administrativo y político. Los riesgos que la Trata de personas genera exigen una resolución que debe salvaguardar el bienestar de su población. Las distintas acciones que realizan están basadas en la Constitución de cada país. Muchas de las similitudes en sus normas internas son producto de lo que han adquirido y ratificado internacionalmente.

Los principales trabajos que el Estado ecuatoriano ha realizado dentro de la administración pública desde el año 2005 hasta el 2010 fueron únicamente preventivos con respecto a la trata (Coloma, 2012). Este tipo de trabajos son una parte de todo lo que se debe realizar para generar un proceso completo que erradique la trata. Principalmente se han encargado por medio de campañas en informar y sensibilizar a la población sobre este problema, han existido pocos programas de acción que busquen la contención del delito. Para evitar la revictimización, el Estado y la sociedad civil generaron redes en algunas provincias para que se respeten los derechos de los afectados (Coloma, 2012). El respeto de los derechos es sustancial ya que generan políticas inclusivas con programas destinados a reducir la exclusión. Algunas de las estrategias tomadas por parte de las diferentes instituciones ecuatorianas son las siguientes:

CUADRO 3

Instituciones ecuatorianas

Actor	Programas/Proyectos/Campañas	Objetivos
Ministerio de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboró el “Protocolo Consular para la Atención de Víctimas de Trata”, participando además en programas como “Por un Ecuador libre de Trabajo Infantil” y “¡No al trabajo doméstico!”. • Se aprobó entre el 2007 y 2009 el “Protocolo de atención integral para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata” 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la explotación laboral en niños, niñas y adolescentes (PERALTA, 2014). • Se capacitó personal para atender a afectados (Buitrón, 2011).
Ministerio de Relaciones Labores	<ul style="list-style-type: none"> • Fue parte del programa “Un niño que trabaja pierde más de lo que gana”. • Participaron en un festival de cine denominado “Tu plata mal trata” y uno de fotografía llamado “Dígalo en imágenes” 	<ul style="list-style-type: none"> • Puso en práctica la lucha contra el trabajo infantil desde 2012 fue un trabajo en conjunto con otras instituciones estatales como el MIES y difundidas a través de redes sociales. Delegados del Ministerio inspeccionaron que no haya presencia infantil en las empresas que se inscribieron en el programa (Peralta, 2014). • Fue realizado en el cine Ocho y Medio en Quito para concientizar sobre el sufrimiento de las víctimas frente a la Trata y otros delitos (Peralta, 2014).
INNFA	<ul style="list-style-type: none"> • En el 2006 el antiguo INNFA (Instituto Nacional de la Niñez y la Familia), que desde 2008 cambió de nombre a INFA (Instituto Público de la Niñez y la Familia) es parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Ministerio de Salud (MSP), lanzó una campaña 	<ul style="list-style-type: none"> • Tuvo primero una etapa informativa, para promocionar el uso de la línea 101 y hacer denuncias referentes a este delito. Esta campaña desarrolló una nueva etapa para reforzar el sistema de denuncias. • Entidades como la Cruz Roja Internacional también han capacitado personal para

	<p>en contra de la Trata y Tráfico de personas denominada “Llama y Vive”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2007 capacitó a más personal que incluyó jueces, fiscales y policías; 	<p>que continúen trabajando con lo establecido dentro del Plan Nacional (Buitrón, 2011).</p>
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Creó el Grupo Antitrata (GAT). • Crearon también la línea 1800-Delito, promoviendo la campaña “La trata es un delito, denúncialo” y una página web a cargo del Ministerio de Justicia. • Además la Dirección Nacional De Policía Especializada Para Niños, Niñas Y Adolescentes (DINAPEN) creó la unidad anti-trata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una entidad capacidad investigativa para identificar redes, víctimas y culpables. Este accionar recibió gran apoyo internacional sin coordinación con el Plan Nacional ecuatoriano debido a que ponía más trabas en vez de agilizar procesos (Buitrón, 2011). • Todos estos son sistemas de denuncias enfocados en registrar e investigar posibles casos. • Ha generado proyectos de capacitación y sensibilización frente a la Trata de personas (FLACSO Ecuador, 2012).
IAEN	<ul style="list-style-type: none"> • En 2010 el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y el Ministerio de Justicia abrieron módulos académicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocados a capacitar a funcionarios públicos sobre Trata de personas (Buitrón, 2011)
Ministerio de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • En 2006 y 2007 manejó campañas enfocadas en evitar la explotación sexual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la explotación sexual en menores de edad. (Buitrón, 2011) .
Ministerio de Inclusión Económica y Social	<ul style="list-style-type: none"> • Ha creado espacios de protección para adolescentes mujeres víctimas de Trata. • En Pichincha existe una Casa de Acogimiento para víctimas que fue reforzada, de igual forma en Sucumbíos se fortaleció el Hogar Infantil y en El Oro también se adecuó una casa de protección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se centran en disminuir la explotación sexual. • Dan servicios de protección especializada a víctimas, y cuentan con servicios de denuncias para los afectados (Buitrón, 2011). • Esta agenda busca proteger a este grupo vulnerable (MIES, 2012), sin embargo no existe un informe de

	<ul style="list-style-type: none"> • En 2012 se publicó la “Agenda para la Igualdad de Niñas, Niños y Adolescentes. • Se creó el programa “La equidad desde el Principio de la Vida” 	<p>resultados después de la finalización de esta.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que busca erradicar los delitos sexuales y proteger a las víctimas de Trata evitando el maltrato y trabajos forzados (Buitrón, 2011).
Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI)	<ul style="list-style-type: none"> • Creó el “Plan Nacional de Desarrollo para las Migraciones 2007-2010” 	<ul style="list-style-type: none"> • El cual elaboró una relación entre la migración y la Trata; este plan buscó generar un medio de denuncias y un sistema de rastreo a mafias ligadas a estos temas (Buitrón, 2011).
Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 2007 y 2008 el capacitó a sus trabajadores, policías y militares. • Durante el 2012 y el 2013 publicó dos informes sobre lo realizado por la Unidad anti Trata de personas y Tráfico de Migrantes, basándose en 4 ejes que son: prevención; investigación y sanción; protección a víctimas y restitución de derechos; coordinación y cooperación interinstitucional e internacional (Ministerio del Interior, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Estas capacitaciones buscan que sus funcionarios mejoren sus estrategias de persecución en temas de Trata. • En este informe se habla de los principales destinos identificados que son Brasil, Colombia, Chile, Perú, República Dominicana y Uruguay, mientras que a nivel interno están las provincias de Azuay, Chimborazo, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Los Ríos, Manabí, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos y Zamora Chinchipe (Ministerio Del Interior, 2013).
Ministerio de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Promovió reformas al Código Penal. • Capacitó a su personal entre 2007 y 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estas modificaciones buscaron que el Código sea más punitivo y que aclare los tipos de Trata.
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Publicó un informe llamado “Trata de Personas, Impunidad, Administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Es el organismo encargado de velar por el debido proceso en los casos de

	de Justicia y Derechos Humanos”	Trata, en su informe relata los casos de impunidad existente en el delito (Buitrón, 2011).
Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con la "Ruta de Atención a Víctimas de Trata de Personas" 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un medio de denuncias que cuenta con personal capacitado para identificar víctimas de Trata (Ministerio de Salud, 2013).
Ministerio Coordinador de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Estuvo a cargo de la creación del Plan Nacional de Seguridad Integral 	<ul style="list-style-type: none"> • Este plan consiste en un modelo integral que busca reforzar el sistema de seguridad en el país (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011).

Elaborado por: David Robalino

En Colombia, por su parte, una gran cantidad de actividades se han realizado a través de los años por parte de las instituciones del gobierno. Muchas de estas actividades se dan en el campo preventivo, investigativo, sancionador y de protección a víctimas. Este tipo de medidas han incluido en la mayoría de casos las políticas de promoción, defensa, protección, concreción y materialización (Benítez, 2007). Vale mencionar que gran parte de este trabajo es producto del apoyo y asistencia recibida por el gobierno de Estados Unidos, al momento de que se reconoció la problemática del conflicto armado contra fuerzas irregulares la asistencia creció. Parte de la propuesta de Giddens plantea cómo se hace necesario para los Estados reforzar los sistemas de investigación, policía y fuerzas armadas, se vuelve un elemento que quiere reducir la vulnerabilidad de los países y eso es una parte importante dentro del gobierno colombiano. Las actividades que se han realizado por los distintos organismos estatales de Colombia son los siguientes:

CUADRO 4

Instituciones colombianas

Actor	Programas/Proyectos/Campañas	Objetivos
Dirección de Asuntos Consulares y	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con programas de repatriación a víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brinda además asistencia y protección en las oficinas consulares,

Comunidades Colombianas en el Exterior		existe personal que brinda apoyo jurídico en varios temas (Porras, 2013).
Fiscalía General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Creó la Unidad Nacional contra la Trata de Personas. • Entre el 2013 y el 2015, capacitó a cuatro nuevos fiscales, en temas de persecución y sanción creando un Grupo de Articulación (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016). • Brinda asistencia a víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generó una base de datos actualizada con todos los casos de víctimas de Trata (Herrera, 2009). • Con este nuevo personal se logró la captura de 26 grupos criminales, con un total de 33 condenados y 8 absueltos, además se ha extraditado a 4 personas y se ha rescatado 354 personas (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016). • En atención a víctimas las instancias estatales pueden recibir apoyo por parte de ONG cuando lo solicitan, los acuerdos con otros países también incluyen el apoyo en atención, sin embargo no se encuentran articulados adecuadamente; la protección de otros países a víctimas colombianas no se encuentran todavía registradas (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016).
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • A trabajado con el Departamento Administrativo de Seguridad y la INTERPOL. • Cuentan con una Dirección de Investigación Criminal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este trabajo conjunto ha permitido desarticular redes de Trata. • Que monitorea los casos de Trata, con la ayuda de la Jefatura del Grupo Delitos Sexuales, Trata y Tráfico de Personas se investiga también lo logrado por parte de la

		Policía Judicial (Porras, 2013).
Procuraduría General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Creó el Observatorio Permanente en Prevención y Detección de la Criminalidad Transnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Buiscan mejor el accionar de protección a las víctimas.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene programas para atención a víctimas. • Creó una mesa permanente para que los niños no sean víctimas de Trata, 	<ul style="list-style-type: none"> • Ha generado modelos que buscan la adecuada atención a víctimas de explotación sexual, promoviendo temas como el respeto a sus derechos (Herrera, 2009). • Han trabajado con distintas ONG para poder conocer propuestas enfocadas a fortalecer la política pública contra la Trata, creando una feria de empleos para las víctimas de Trata generando vinculación a distintas empresas (Ministerio del Interior, 2016).
Ministerio del Interior	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con el Centro Operativo Anti-Trata de Personas (COAT). • A nivel de campaña publicitaria existe el programa denominado “Con la Trata de personas no hay Trato”. • Hay otro programa llamado “Que no dañen tus sueños”. • Con el apoyo de la UNODC se promovió un diplomado en Trata de personas. • Acercamientos con las víctimas. • Se creó el programa denominado “Amigos contra la Trata”. • Se lanzó una plataforma web denominada “STAPP”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde el 2007 busca reducir este delito desmantelando grupos criminales para luego reinsertar a las víctimas (Porras, 2013). • Es una línea de denuncias que puede hacerse por el número “01 8000 52 2020” a nivel interno y a nivel internacional por el “(+571) 6001035”. • El que capacita a la gente para que no sean víctimas de este delito (Ministerio del Interior, 2016). • Que ha dado charlas sobre la Trata a nivel

	<ul style="list-style-type: none"> • Se llevó a cabo el segundo “Comité de Trata de Personas”. • Se realizó el “Tercer Encuentro Nacional contra la Trata de Personas” y en el 2015 el “III Seminario Internacional de Trata de Personas: Modalidad de Trabajo Forzado”. 	<p>interno, los Departamentos de todo el país se unieron para enfrentar el delito (Ministerio del Interior , 2016).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estos sirven para conocer sus historias y de esta forma poder crear una mesa interinstitucional para combatir la Trata; se han fortalecido iniciativas para que la gente no olvide a las víctimas (Ministerio del Interior , 2016). • Se lo creó en base a unas capacitaciones de un Foro Internacional para poder enfrentar la Trata. • Sirve para reportar casos de víctimas de Trata (Ministerio del Interior , 2016). • Que consiste en sensibilizar a instituciones departamentales de Cudinamarca, de Fasagasugá y Meta (Ministerio del Interior , 2016). • El gobierno, organismos internacionales y ONGs acordaron fortalecer su trabajo (Ministerio del Interior, 2016).
Ministerio del Trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> • Con la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio crearon el portal web: http://www.rues.org.co/RUES_Web/ • Existen varias campañas preventivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brinda información a las personas para que conozcan sobre las empresas y no sean víctimas de estafas o algún tipo de abuso (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016).

		<ul style="list-style-type: none"> • Han proyectado cine foros, presentaciones artísticas y campañas publicitarias, tanto en lugares públicos y sectores privados como hoteles o restaurantes (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016).
Comité Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Han realizado programas, conversatorios y capacitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde 2014 se han dado charlas por los sobrevivientes de la Trata que han permitido conocer sus historias y buscan sensibilizar a la población (Ministerio del Interior , 2016).

Elaborado por: David Robalino

Estas estrategias y medidas por parte de los gobiernos centrales de ambos países nos muestran que el trabajo del Estado ecuatoriano se ha caracterizado por ser más preventivo ya que busca principalmente el informar a la población, demostrando que falta generación de políticas destinadas a la defensa, protección, concreción y materialización. Mientras, el de Colombia, cumple con más requerimientos dentro de lo establecido en el Protocolo de Palermo, debido a que sus medidas son más integrales por la eficiencia y cumplimiento en sus políticas. Esto se puede corroborar por medio de la legislación que existe, con la vigente Ley 985 se ha dado un cambio en el cual se busca una mayor penalización de penas y de inclusión y asistencia a víctimas. Las actividades de respuesta colombianas cuentan con varios parámetros que se definen por sus leyes y constitución (Camacho, 2000).

Ambos países cuentan con planes nacionales de lucha contra la trata, han trabajado de manera constante en la generación de distintos proyectos y programas. La necesidad de tener instituciones preparadas es una preocupación constante, es por esto que participan en diferentes capacitaciones no solo a nivel nacional si no también internacional. Esta fiabilidad demuestra que las decisiones tomadas apuntan a la reducción de peligros para conseguir bienestar para la población. Por medio de sus sistemas de denuncias telefónicas han podido rescatar a víctimas y también

desarticular bandas dedicadas a este crimen. Ecuador dismanteló una banda en la cual participaban tres hindúes y tres ecuatorianos, descubriendo que sobornaban a policías migratorios para que las víctimas salgan de las fronteras (Ministerio del Interior, s/f); otro ejemplo se da en Colombia por haber dismantelado una banda mexicana que esclavizaba a mujeres, prometiéndoles el trabajo de niñeras en Cancún, pero eran usadas para la prostitución y los trabajos forzados (El Tiempo, 2014).

Ambos países están regidos por sus diferentes Constituciones, sin embargo, se puede aseverar que el trabajo del gobierno colombiano es más activo y efectivo en comparación al de Ecuador. Colombia cuenta con programas de repatriación, sistemas de inclusión a víctimas en los que se escucha su postura para la generación de políticas y además se promueve la participación del sector privado. Este tipo de actividades logran otros avances debido a que existe una mayor preocupación por parte de las organizaciones nacionales para usar otras estrategias, sin embargo es necesario recordar que todas estas medidas son consideradas por la modernidad reflexiva como políticas internacionales desarrolladas para generar efectos positivos a nivel de países.

3.1.2. Políticas internas, asistencia y cooperación internacional

Las políticas nacionales de Ecuador y Colombia referentes a la trata de personas fueron adaptadas por grupos expertos internacionales, cómo los que trabajaron dentro del Protocolo de Palermo. La modernidad reflexiva exige que se tomen mecanismos y medidas que reduzcan los riesgos (Giddens, Beck, & Lash, 1997), por eso estos expertos buscan generar propuestas de solución que los Estados pueden o no tomar en cuenta. El reconocimiento de este delito abre espacios de generación de políticas públicas, en las que mayoritariamente se espera el apoyo y asistencia internacional. Todo el proceso de planificación generado se basa principalmente en el respeto hacia los derechos humanos. Las distintas diferencias en políticas se dan debido a posturas ideológicas opuestas por parte de los gobiernos de turno. Las instituciones globales que se van a mencionar son parte de la modernidad reflexiva que realizan sus actividades en apoyo a estos Estados, se centran en generación de proyectos que buscan reducir la influencia del delito.

Diferentes instituciones, no solo públicas si no también privadas e internacionales, se han ido sumando a la causa para la lucha contra la Trata en Ecuador, como, por ejemplo:

CUADRO 5

Instituciones internacionales en Ecuador

Actor	Programas/Proyectos/Campañas	Objetivos
UNICEF y OIT	<ul style="list-style-type: none"> • Generaron el “Manual de Responsabilidad Social por un Turismo Responsable” 	<ul style="list-style-type: none"> • A finales de 2007 se une la empresa privada y organismos internacionales, para reducir la explotación sexual en menores (Buitrón, 2011). Desde 2008 esta campaña se volvió permanente y en 2010 se capacitaron empresas turísticas para que identifiquen y denuncien a víctimas de explotación sexual (Buitrón, 2011).
OIM y OEA	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Relaciones Exteriores, con el convenio EC-T1086, capacitó a cónsules ecuatorianos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo fue para que conozcan el procedimiento a seguir con víctimas de Trata en el extranjero; las organizaciones internacionales financiaron este proyecto y posteriormente los reforzaron (Buitrón, 2011).
UNODC	<ul style="list-style-type: none"> • La Fiscalía General del Estado (FGE) entre el 2010 y el 2011 ha recibido distintas capacitaciones. • En el 2011 brindó apoyo financiero a Ecuador. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consisten “en talleres en buenas prácticas internacionales en la investigación de casos de la TdP la incautación de dinero y bienes ilícitos producto de la TdP, el abordaje de los medios de prensa sobre víctimas y asistencia adecuada para las víctimas de la TdP” (Buitrón, 2011). <p>Estas capacitaciones buscaron reforzar el accionar de la Fiscalía para poder reducir el delito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brindar asistencia a nivel técnico y legal; además busca fortalecer las fronteras (Buitrón, 2011).
UNASUR	<ul style="list-style-type: none"> • La FGE promovió la creación de una Corte Penal Internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de crear esta Corte fue el de permitir un trabajo conjunto en la región para disminuir la Trata y sus delitos convexos, logrando acceder a

	para juzgar los distintos delitos transnacionales.	la información de cada país (Fiscalía General del Estado, 2013). Sin embargo hasta la actualidad esta propuesta no ha podido concretarse (Fiscalía General del Estado, 2013).
OIM	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Justicia, capacitó a funcionarios sobre la Trata entre 2010 y 2011. • Cofinanció el Plan de Trata diseñado por el Ministerio de Justicia. • Generaron el programa “Juventud, empleo y migración”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se promovió la creación de un sistema nacional de información y de campañas destinadas a capacitar, sensibilizar y generar acciones destinadas a la erradicación de la misma (Buitrón, 2011). • Brindó apoyo con asistencia técnica. • Por medio de este buscó la creación de políticas públicas que generen empleos a jóvenes y para que no caigan en mafias (Peralta, 2014). Además han manejado programas para dar asistencia a migrantes y poder regularizarlos dentro del Ecuador, como el de legalización a la población peruana en temas migratorios y laborales (Peralta, 2014).
OIT	<ul style="list-style-type: none"> • En 2007 se promulgó una propuesta de “Ley Orgánica de Protección a Víctimas y Testigos”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con respecto a la judicialización de los casos de Trata, el Estado asegura que va a reprimir a culpables, y en el caso de las víctimas cumplir con los procesos necesarios para protegerlos e reinsertarlos a la sociedad (Buitrón, 2011). En protección a víctimas se buscó reformar la actual ley para incluir temas específicos que no estaban siendo tomados en cuenta (Buitrón, 2011).
BID	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyó dos proyectos llamados “Apoyo a la Implementación del Plan contra la Trata y Tráfico de Personas” y “Apoyo a la Institucionalización en el Ministerio de Bienestar Social de un Programa de Protección Especial para la Niñez y la 	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinanció estos proyectos que se encargaron de ejecutar el Plan contra la Trata y también para prestar mayor atención a las víctimas.

	Adolescencia (EC-T1095)”	
Gobierno peruano	<ul style="list-style-type: none"> Se dio el “Primer y Segundo Encuentro Binacional Ecuador-Perú: Camino hacia la Construcción de un Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Trata” y también el “Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas” (Castillo, 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> Son parte de las relaciones bilaterales, que buscan generar acuerdos referentes al tema.

Elaborado por: David Robalino

El Trabajo del gobierno colombiano también ha sido realizado en conjunto con distintos organismos internacionales, gran parte de estetrabajo entre estos están:

CUADRO 6

Instituciones internacionales en Colombia

Actor	Programas/Proyectos/Campañas	Objetivos
UNODC	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo el fortalecimiento de las instituciones estatales colombianas 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la respuesta de los juicios por medio de simulaciones, en busca de mejorar la manera de tomar las sentencias. También difunde el tema de la Trata hacia la población y auspicia publicaciones académicas en convenio con universidades (Hidalgo, 2015).
OIM	<ul style="list-style-type: none"> Ha promovido el trabajo en atención a víctimas Se ha creado el “Manifiesto contra la Trata de Personas” 	<ul style="list-style-type: none"> Que el Estado mejore sus políticas siendo un actor importante para la creación y formulación de programas por parte

		<p>de los comités departamentales y municipales (Hidalgo, 2015).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conjuntamente con el Ministerio del Interior se realizó talleres y capacitaciones para que los periodistas puedan realizar un trabajo de investigación adecuado con las víctimas, (Ministerio del Interior, 2016).
Naciones Unidas	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia participa en la “Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal” 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta Comisión busca que los gobiernos se fortalezcan y se respeten las leyes para controlar a la delincuencia organizada (UNODC, 2017).
OEA	<ul style="list-style-type: none"> • Es parte del “Plan Hemisférico” que retoma puntos del Protocolo del Palermo (Hidalgo, 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> • Este Plan busca combatir la Trata por medio de la creación de medidas.
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Firmó la “Actuación para la identificación de casos de trata de personas en frontera”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca a nivel de frontera que los países trabajen conjuntamente para identificar a víctimas.
Gobierno de Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Se suscribió un Diálogo de Alto Nivel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para desmantelar redes de Trata y reforzarse a nivel judicial y penal (Hidalgo, 2015).
Centroamérica	<ul style="list-style-type: none"> • Es observador de la “Coalición Regional Centroamericana de Trata de Personas” 	<ul style="list-style-type: none"> • Al ser observador puede participar escuchando las distintas posturas de cada uno de estos países centroamericanos.

<p>Relaciones bilaterales y multilaterales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existen memorandos de entendimiento para controlar el delito con Ecuador, Chile, Argentina, Honduras y El Salvador. Con Costa Rica, Panamá, Paraguay e Indonesia se está generando acuerdos (Hidalgo, 2015). • Colombia ha participado en distintas actividades como en el “Taller sobre el tema de Trata de personas entre Colombia y Panamá (Capurgana – Colombia)” en 2007, también en la “Primera Reunión Técnica de altos funcionarios para la lucha contra la trata de personas entre Perú, Ecuador y Colombia – Quito –Ecuador, noviembre 2007”, y en el “Seminario taller sobre trata de personas entre Colombia y el Brasil Leticia – Amazonas” en 2008 (Herrera, 2009). Entre 2012 y 2015 el gobierno colombiano se suscribió a 8 acuerdos bilaterales de cooperación en temas de prevención, investigación, judicialización, y asistencia a víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todo este tipo de actividades están enfocadas en fortalecer las relaciones entre países y además en generar vínculos para controlar el delito.
<p>Cumbres Nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En mayo del 2015 se realizó la “Primera Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas”, la misma que permitió que se proclame la “Declaración de Bogotá”¹⁸. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Cumbre manifestó la necesidad de cumplir con lo pactado en el Protocolo de Palermo y plantea la necesidad de que se reconozca a la Trata como un crimen de lesa humanidad. La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)

¹⁸ Esta Declaración manifiesta la preocupación existente contra la Trata y promueve la creación de políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos para las víctimas y de esta forma erradicar este problema (Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas, 2015).

		<p>asegura que con el cumplimiento de lo pactado la protección a las víctimas tendrá mejoras sustanciales (Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas, 2015).</p>
--	--	---

Elaborado por: David Robalino

A nivel binacional Colombia y Ecuador tenían una “Ruta de asistencia en emergencia para trata externa”, por medio de esta lograron repatriar y dar asistencia a víctimas de Trata provenientes de Ecuador hasta antes de 2008 (Montenegro & Fontaine, 2014). Las relaciones entre ambos países se afectaron después de lo sucedido en el 2008 por el conflicto de Angostura. En 2011 se dieron acercamientos entre ambos países que generaron una “Mesa Técnica Binacional” que incluía la “Red Binacional Colombo-Ecuatoriana de Lucha Contra la Trata de Personas”, la que elaboró el “Protocolo Binacional Colombo Ecuatoriano de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de Trata de Personas” (Montenegro & Fontaine, 2014). Con este protocolo, en el 2012 y de manera más formal, se firmó el “Memorando de Entendimiento para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y Asistencia y Protección a las Víctimas de la misma”; posteriormente en el 2013 se realizó un Encuentro Binacional dando como resultado una Declaración Conjunta Presidencial que consistió en un control de 43 pasos fronterizos para prevenir y combatir a la Trata (Montenegro & Fontaine, 2014).

A nivel de instituciones de defensa en 2014 se llevó a cabo el “Convenio de Cooperación Intergubernamental de Seguridad y Defensa entre la Policía Nacional y la Fuerza Militar en Ecuador y Colombia” para combatir la Trata de personas incluyendo varios asuntos de seguridad, sin tomar en cuenta temas relacionados a Derechos Humanos (Montenegro & Fontaine, 2014). La Unidad Contra el Delito de la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (UCDTPTM) de la Policía Nacional ecuatoriana trabaja en conjunto con la Policía de Colombia ya que es uno de los principales destinos de los ecuatorianos víctimas de Trata (Peralta, 2014). En

capacitaciones se busca la concientización de empleados públicos y estudiantes, por medio de la publicidad se quiere lograr la prevención y el conocimiento de los medios de denuncia, y también lograr un intercambio de información que permita realizar trabajos de manera conjunta (Peralta, 2014).

En 2014 se aprobó además el Plan Binacional de Integración Fronteriza 2014-2022. En este plan se establece la Zona de Integración Fronteriza Ecuador Colombia (ZIFEC), dentro de estos espacios se busca brindar un sistema de planificación a nivel integral que supla las necesidades de los pobladores de ambas regiones y según se afirma parte desde una postura que promueve la paz y la prosperidad (SENPLADES, DNP. PFP, 2014). La SENPLADES por Ecuador y el Plan Fronteras para la Prosperidad de Colombia generaron el plan que estuvo en proceso de planificación desde declaraciones presidenciales que se dieron en 2012 y 2013. Este tipo de trabajos manejados bilateralmente son guiadas por elementos que exige el protocolo de Palermo debido a que promueven el desarrollo en cooperación, de esta manera según la modernidad reflexiva se espera ir reduciendo la incertidumbre y los riesgos en sus países.

Ambos países son muy activos con respecto al trabajo con organismos internacionales, esto demuestra que existe una preocupación por parte de los gobiernos. Los distintos valores que la sociedad plantea exigen una especialización (Giddens, Beck, & Lash, 1997), por medio del trabajo en conjunto se promueve una mayor reflexión, esta busca mejoras a nivel de profesionalización causando una reducción de efectos negativos. Dentro de los principales actores con los que se tiene contacto están la OIT, UNICEF, OIM, OEA, UNODC y el BID. Estas instituciones son importantes ya que por medio de sus conocimientos han ayudado en temas de formulación y promulgación de leyes. La mundialización de la Trata ha ampliado los riesgos, Ecuador y Colombia no son un caso aparte y por eso permiten la participación de estos organismos para reducir las afectaciones internas.

El trabajo de ambos países está enfocado en desarticular bandas, proteger a víctimas y participar en talleres internacionales para adquirir nuevos conocimientos. El gobierno ecuatoriano, al ser un miembro de la UNASUR se ha mostrado activo

frente a la Trata dentro de este organismo, a diferencia de Colombia que se encuentra más alineado a lo que realiza el MERCOSUR. La postura ideológica de cada Estado busca relacionarse de una manera distinta a cada organismo internacional por lo que reciben diferentes tipos de recomendaciones. Ha existido participación por estos Estados también desde una mirada regional, se han preocupado en temas como el proyecto de un Protocolo Andino en referencia a brindar atención a víctimas, la MERCOSUR contó con el Plan de Acción 2013-2014 que topa temas como de integración fronteriza y cooperación (MERCOSUR, 2012). Parte de este trabajo proviene de un reconocimiento de los riesgos que plantea la modernidad reflexiva ya que parten desde una postura Sur-Sur, quieren reducir las amenazas supliendo las exigencias que parten de la misma localidad afectada.

El rol de Colombia se ha caracterizado por tener una alta afinidad con el gobierno de Estados Unidos debido al apoyo recibido por el conflicto armado, lo que le ha permitido recibir mucho apoyo de este gobierno; Ecuador desde 2006 ha mantenido una relación no del todo dependiente con este gobierno y mejor ha promovido un sistema más latinoamericano, por ejemplo, con la creación de la Corte Penal de la UNASUR. Ambos Estados han recibido una alta influencia externa en el sentido de capacitaciones, asistencia técnica y apoyo financiero. Ecuador con respecto al delito trabaja de manera más bilateral con sus países vecinos, sin embargo, si trabajan con distintos organismos, Colombia busca la multilateralidad promoviendo acuerdos entre países y relaciones a nivel bilateral. Los diferentes y constantes cambios sociales que vive el proceso de modernización determinan las necesidades, por eso cada país enfoca su proceso de administración según sus requerimientos.

3.1.3. Presupuestos

La cantidad presupuestaria que se brinda a esta área depende de la importancia y prioridad que el Estado da. El papel de la política puede generar o no cambios importantes para la reducción de este delito (Giddens, Beck, & Lash, 1997), si posee una postura más reflexiva que busque resultados que reduzcan el crimen se vuelve posible un mejor manejo de recursos. Al identificar este problema la coordinación de recursos económicos es sustancial; por medio de la asignación de un presupuesto se

vuelve posible buscar soluciones. Un enfoque multinstitucional con un respeto a los Derechos Humanos permite reducir el efecto de esta amenaza. La formulación de políticas con este enfoque buscan una intervención integral que protegen a los vulnerados y se encargan de buscar medidas que superen sus problemas sociales (Benítez, 2007).

En 2007 el presupuesto general del Estado de Ecuador fue de USD 9766 millones, de los cuales USD 5544 millones fueron destinados para gastos corrientes, USD 2513 millones para gastos de capital e inversión y USD 1709 millones para pagos de deuda interna y externa (Banco Central del Ecuador, 2007). El gasto social (Educación, Bienestar social, Trabajo, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda) correspondió a un total de USD 2,588 millones (Banco Central del Ecuador, 2007). Con respecto a desembolsos externos se recibió un total de USD 1000.8 millones, de este valor la cantidad de USD 251.1 millones fueron destinados para proyectos específicos y lo demás para cubrir necesidades del Estado (Banco Central del Ecuador, 2007). Aunque estas cantidades no especifican directamente un valor para cubrir la Trata de personas, son parte de las áreas a las que se destinan este tipo de proyectos.

En 2010 y en 2011 la UNICEF publicó dos informes acerca de la inversión social del Ecuador con respecto a sus presupuestos, estos informes clarificaron la importancia política que el gobierno ha dado para enfrentar el delito. Un hecho referente en este periodo fue que entró en vigencia la constitución de 2008 la cual cuenta con una perspectiva más incluyente en temas de derechos. En 2010 el sector social (educación, salud, bienestar social, trabajo, desarrollo urbano y vivienda) tuvo un presupuesto de USD 5,726.1 millones y en 2011 alcanzó los USD 6,415.4 millones. En 2010 se destinó un total de USD 203.5 millones al INFA, al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), DINAPEN, protección a víctimas de violencia y vulnerabilidad, administración de la atención a la juventud y a la administración de la protección de la niñez, y en 2011 un total de USD 224.1 millones a las mismas instituciones. Vale mencionar que en el 2011 no se designó recursos al sector de la administración de protección a la niñez (UNICEF, 2010/2011) lo que

significó una menor ayuda para este sector vulnerable llevando a reducir el proceso de gobernanza y un menor cumplimiento de las políticas internacionales.

En temas de protección social a niños, niñas y adolescentes se destinó un total de USD 7.2 millones en 2010 y en 2011 USD 4.6 millones, dentro de esta área se incluyeron los proyectos que buscan proteger a las menores víctimas de Trata. El siguiente cuadro muestra los grupos considerados por el Estado para recibir Protección Especial; estos fueron incluidos debido a que el Código Penal tipifica dentro de sus delitos a la Trata de menores. El presupuesto en esta área fue de USD 491.2 millones en 2010 y de USD 591.9 millones en 2011 (UNICEF, 2010/2011).

GRÁFICO 22

Inversión en programas sociales del sector de Bienestar Social

PROGRAMAS ESPECÍFICOS SECTORIAL BIENESTAR SOCIAL	2010	2011	Diferencia	% Variación
Desarrollo Infantil	136.9	170.1	33.2	24.3%
Protección Social a niños, niñas y adolescentes	7.2	4.6	-2.6	-36.1%
Programa Aliméntate Ecuador	22.2	16.8	-5.4	-24.3%
Red de Protección Social	18.2	27.9	9.7	53.3%
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	703.3	783.0	79.7	11.3%
TOTAL PROGRAMAS	887.8	1,002.4	114.6	12.9%
TOTAL SECTORIAL	1,067.9	1,141.7	73.8	6.9%
PARTICIPACIÓN PROGRAMAS EN SECTORIAL	83.1%	87.8%		

Fuente UNICEF. 2011

GRÁFICO 23

Beneficiarios por derecho de protección especial

Por derecho reconocido, son beneficiarios de Protección Especial aquellos niños y niñas que:		
Son:	Sufren:	Viven:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Explotados sexualmente 2. Explotados y abusados económicamente 3. Utilizados para el tráfico de drogas 4. Mujeres adolescentes expulsadas del sistema educativo y/o del medio familiar por condición de embarazo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maltrato, abuso sexual, abandono y/o negligencia 2. Procesos ilegales de adopción 3. Internamiento injusto 4. Violencia social y conflictos armados 5. Daños físicos y psicológicos 6. Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sin su familia, sea por pérdida, rechazo por su discapacidad o porque están privados del medio familiar 2. En situación de refugiados 3. Secuestro, venta, trata para cualquier fin o cualquier forma 4. En condición de mendicidad 5. En cárceles con sus padres privados de la libertad

Fuente: UNICEF. 2010

GRÁFICO 24

Inversión social identificable en protección especial

TIPO DE INVERSIÓN	2010	2011	% Variación
Inversión en Protección Especial	491.2	591.9	20.5%
Inversión Directa en Niñez y Adolescencia	2,197.2	2,544.5	15.8%
Inversión Social Total	5,542.8	6,415.4	15.7%
Participación Protección Especial en Inversión Directa	22.4%	23.3%	
Participación Protección Especial en Inversión Social	8.9%	9.2%	

Fuente: UNICEF. 2011

En el 2012 se organizó el Encuentro Nacional contra la Trata de personas, dentro de este encuentro se aceptó que el Ecuador dentro de su presupuesto no cuenta con recursos designados para cumplir el Plan de combate contra la Trata. Con la SENPLADES se esperaba un financiamiento asignado, sin embargo no fue posible y su representante afirmó que en 2013 intentarían conseguir nuevamente dinero (El Universo, 2012). Finalmente, no se lo cumplió, reduciendo la intervención integral a este delito.

En tema de presupuesto en Colombia, el Ministerio del Interior es el encargado de canalizar los fondos del Estado para la Trata. Estos fondos son destinados para la “prevención, protección y asistencia de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, el fortalecimiento de la investigación judicial, la acción policial y la cooperación internacional.” (Hidalgo, 2015). Depende del presupuesto anual asignado como el gobierno colombiano enfrenta este delito; parte de este dinero también proviene de donaciones y de recursos de cooperación, antes la Contraloría era la encargada de controlar el manejo de estos recursos (Congreso De Colombia, 2005). La política en este caso es activa en el sentido de búsqueda de financiamiento, lo que conlleva a un mayor apoyo destinado a la reducción de efectos negativos y cumplimiento de acuerdos internacionales.

Es innegable que ha existido un aumento presupuestario, sin embargo, se dejó de dar apoyo al Centro Operativo Anti Trata (COAT) que recibió fondos hasta el 2009. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional es la que canaliza los fondos provenientes de recursos internacionales (Hidalgo, 2015). En 2013 el presupuesto aumentó debido al convenio No. M493 por una donación de la OIM. (Hidalgo, 2015). El presupuesto del Estado colombiano en 2014 para seguridad alcanzó los \$27,9 billones, parte de este presupuesto se destina a la lucha contra este

delito (Ministerio de Hacienda, 2014). Este país cuenta con un enfoque de intervención que si designa recursos para mitigar el problema que genera la Trata.

GRÁFICO 25

Asignación presupuestal anual 2008-2013, implementación de política pública contra la trata, Ley 985

Año	Aporte Nacional
2008	\$ 903.437.343 COP
2009	\$ 978.609.060 COP
2010	\$ 1.024.191.495 COP
2011	\$ 1.306.934.227 COP
2012	\$ 1.903.911.416 COP
2013	\$ 1.968.198.604 COP

Fuente: Vanesaa Hidalgo. 2015

GRÁFICO 26

Asignación presupuestal prevención contra la trata de personas



Fuente: Ministerio del Trabajo. 2015

En ambos países es el Ministerio del Interior el encargado de manejar y canalizar los fondos en contra de este delito. Estos ministerios son los organismos encargados de identificar el problema, las soluciones se dan en base a los recursos que poseen y a los procesos administrativos de planificación, organización, dirección, control y coordinación (Camacho, 2000). Los dos reciben también apoyo internacional como donaciones provenientes del Departamento de Estado de los Estados Unidos y distintos organismos internacionales como la OIM, este tipo de ayudas demuestran el reconocimiento de este riesgo y la necesidad de contenerlo.

Cada Estado establece sus necesidades y preocupaciones por medio de las condiciones en las que se encuentra en ese momento. El presupuesto del gobierno

colombiano ha sido mucho más claro y explícito en cómo lo destina para la Trata, además anualmente este aumenta, mientras que en Ecuador desde el 2012 ya no cuenta con una partida específica destinada a esta área. Una de las posibles causas por las que Ecuador ha cortado este presupuesto es debido a los problemas económicos que ha vivido, sin embargo también existen donaciones internacionales que permiten que el trabajo continúe pero sin la intensidad necesaria.

3.2 Eficacia en sus políticas

Conocer la eficacia de las políticas a través de lo planteado en las teorías permite analizar de manera detallada los avances y retrocesos existentes en cada país. Por medio de las distintas recomendaciones internacionales, las políticas innovadoras y las instituciones internas, muestran qué progresos se han estructurado en cada país.

3.2.1. Recomendaciones

Las instituciones que se han especializado en este tema, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo; son organismos que como menciona Giddens constantemente buscan el perfeccionamiento para promover mejoras dentro del sistema estatal al cuál pertenecen. Estos organismos de expertos buscan encaminar las políticas públicas a espacios que satisfagan las necesidades de las víctimas y promuevan la creación de mejores sistemas judiciales y de investigación. Es un organismo que ha recibido especialización a nivel internacional y que busca implementar y recomendar en sus diferentes Estados el respeto a estas exigencias internacionales.

La Defensoría del Pueblo en 2010 emitió un informe en el que señala que la protección de víctimas es limitada dentro del Ecuador a pesar de que existe un Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía (Coloma, 2012). El Estado ha tenido una visión muy legista del tema, de esa manera solo quieren que las víctimas declaren sin realizar otro tipo de investigaciones, sin tomar en cuenta las presiones que estas reciben (Coloma, 2012). En el caso de víctimas de otras nacionalidades, el Estado ha decidido deportarlas sin realizar lo acordado en protocolos como el de Palermo donde deberían dar apoyo a estas personas (Coloma, 2012). Las evaluaciones que genera la defensoría permiten identificar los cambios y

necesidades nacionales, el objetivo de estas se centran en buscar una reducción de los riesgos siempre y cuando se cumplan los requerimientos.

En 2012 las FGE organizó un “Encuentro Nacional sobre Trata de Personas Y Tráfico Ilícito de Migrantes: Género, acceso a la Justicia, Derechos Humanos y Políticas Públicas” que consistió en conferencias acerca de la problemática con distintos panelistas nacionales e internacionales; se habló también de capacitaciones y se creó un documento que adjuntó conclusiones y recomendaciones (Fiscalía General del Estado, 2012). Las conclusiones criticaron lo que se ha hecho en temas de socialización del Plan de Trata, la corrupción y la falta de atención estatal, la inexistencia de una agenda estatal, la poca protección a víctimas y la ejecución de campañas únicamente destinadas a la sensibilización (Castillo J., 2015). En el caso de las recomendaciones se sugiere que se garanticen los recursos de manera efectiva, se fortalezca la responsabilidad de las autoridades y del Estado, se fortalezcan las capacidades de las instituciones, se generen datos confiables, mas políticas preventivas, y se fortalezcan la coordinaciones regionales, nacionales e internacionales (Castillo, 2015).

No se puede negar que los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano han ido en aumento, sin embargo, llegan a ser insuficientes. Para reducir la vulnerabilidad de la población la Magíster en RRII Alejandra Ripoll menciona que es necesario que el gobierno realice reformas socioeconómicas y que reajuste el sistema de justicia con una mejor investigación para descubrir a los tratantes (Ripoll, 2008). Este tipo de recomendaciones buscan mejorar la situación del sector público colombiano para que exista una mejor coordinación de procesos.

Un problema latente en Colombia es el bajo conocimiento de la sociedad civil sobre la Trata, el rol del Estado debería enfocarse en socializar esta problemática para que de esta manera la sociedad se vuelva un actor preponderante para la lucha contra este delito y de esta forma lograr una participación activa que pueda generar soluciones frente a lo que sucede (Revista KAS Papers, 2010). La identificación de problemas es casi siempre responsabilidad del Estado, pero las recomendaciones de

otras instituciones son parte de los conocimientos técnicos destinados a reforzar esas fallas no reconocidas.

Varias organizaciones de la sociedad civil han tratado en intervenir en la Corte Constitucional para que el Estado continúe dando atención a víctimas de Trata que no denuncian el delito (Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, S/F). Se quiere que se elimine este elemento legal que exige la denuncia ya que a pesar de que no lo hagan se sabe que las víctimas necesitan de apoyo; por temor a represalias los afectados no denuncian, lo que muestra una falta de generación de políticas destinadas a promocionar medidas de denuncia (Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, S/F). Dentro del proceso de administración pública es necesario que con la identificación del problema se creen soluciones.

A pesar de las distintas recomendaciones recibidas se vuelve difícil concretarlas principalmente por temas presupuestarios. Los recursos llegan a ser insuficientes y no permiten alcanzar todas las áreas deseadas. Aunque los problemas están reconocidos, la falta de voluntad política ha deteriorado su credibilidad por el escaso cumplimiento de estas recomendaciones. Otros avisos exigen cambios estructurales sobre la conformación de estos países, estos son procesos largos, pero pueden concretarse si existe el interés político y el deseo de ciertos cambios ideológicos de los gobiernos de turno. Se vuelve necesario reconfigurar prácticas sociales que estaban establecidas para continuar con este proceso de modernización.

Las distintas recomendaciones identifican los puntos débiles de cada país; Ecuador no cuenta con un adecuado sistema de protección a víctimas, la atención estatal es poca y faltan políticas preventivas. Colombia en su caso posee pocos programas de socialización del problema y frena los juicios si la víctima no denuncia. Aunque son problemas diferentes su pueden establecer generalidades, se muestra que los roles de cada Estado están influenciados por corrientes de gobernabilidad distintas y cada uno deja de lado temas diferentes. La generación de políticas públicas se elaboran con objetivos no similares y atienden y refuerzan puntos que llegan a ser opuestos, sin embargo el objetivo de enfrentar los riesgos es preponderante en ambos países.

3.2.2. Políticas Innovadoras

Este tipo de políticas son el resultado de haber llegado a interiorizar y respetar lo establecido internacionalmente. La inclusión de nuevos grupos por parte del Estado significa que incluyeron nuevos tipos de valores y empiezan a escuchar los intereses sociales. Los objetivos de estas políticas atienden a un determinado grupo y buscan ser eficaces y eficientes (Camacho, 2000). Este tipo de trabajos coordinados vuelven a las leyes efectivas ya que van satisfaciendo las necesidades nacionales. Estas medidas van acatando el procedimiento de la Administración Pública ya que promueven la buena gobernanza y un manejo público adecuado (Basu, 2004).

Hasta 2010 el trabajo ecuatoriano frente a la trata ha permitido aumentar la vigilancia en procesos penales, ha financiado algunas organizaciones sociales que dan apoyo a víctimas, recibe apoyo y cooperación internacional con asistencia técnica y existieron iniciativas regionales como la Red Andina contra la Trata de personas (Coloma, 2012). Entre otras respuestas estatales están distintos protocolos de atención a víctimas con ayuda del gobierno de Colombia, otros con *Save the Children*, UNICEF, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este tipo de trabajos quieren fortalecer las instituciones y buscar medios de sanción que sean eficientes para evitar la proliferación del delito.

Las respuestas de los Municipios dentro de su creación de políticas se dan por medio de la creación de ordenanzas que buscan entre sus principios monitorear la explotación sexual, proteger a niños y adolescentes y luchar contra este delito; ciudades como Tena, Quito, Santo Domingo, Cuenca y Machala son activos en estos temas (Buitrón, 2011). Con el Acuerdo Ministerial 482 se garantiza el derecho a la educación a niños, niñas y adolescentes, los municipios de Quito y Santo Domingo ratificaron este hecho y Machala generó una Red contra la Trata para disminuirla (Coloma, 2012). Parte de las políticas públicas buscan la descentralización para que respondan a las necesidades específicas de cada región. Los conocimientos que se han adquirido por el Ecuador han permitido la creación de normativas que se adaptan a necesidades encaminadas a minorar el delito; con la aprobación de documentos

internacionales y la configuración de leyes internas se modera el impacto de la trata, tal como menciona la modernidad reflexiva.

A nivel de la creación de Políticas Públicas, el gobierno colombiano actualmente cuenta con un gran reconocimiento debido a la amplia participación de grupos sociales que promueve el fortalecimiento en cooperación, sin embargo la gran limitante es el acceso a recursos para lograr que se implementen estas políticas (Revista KAS Papers, 2010). Una baja asignación presupuestaria repercute directamente en el accionar del gobierno, lo que limita en la eficacia de políticas.

Un avance sustancial que muestra el interés que tiene la política colombiana es el empoderamiento a las víctimas y la inclusión a ONG para brindar asistencia. Este hecho ha permitido una colaboración activa por parte de las víctimas donde algunas han llegado a ser líderes como el caso de los miembros de la Fundación Marcela Loaiza; sin embargo se debe mantener cierta cautela ya que estas personas se vuelven reconocidas a nivel público, lo que les puede generar represalias (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016). Los trabajos generados reciben esta influencia internacional que demuestra como la fiabilidad permite guiar los nuevos avances para alcanzar niveles de riesgo aceptables.

En temas de protección a víctimas, Colombia ha ido implementando servicios de asistencia emergente y mediata las que permiten una mayor inclusión para las víctimas; organismos como el COAT han brindado dicha asistencia con una visión integral (Revista KAS Papers, 2010). Las diferentes mejoras y avances benefician a los sectores asistidos y buscan reducir el impacto amenazante que la trata genera.

La reducción de los riesgos son el objetivo principal de estas políticas, estas nuevas tareas respetan lo pactado internacionalmente (Giddens, Beck, & Lash, 1997). Hechos como la promoción de trabajos articulados entre distintos organismos son claves que muestran la voluntad por generar cambios. El trabajo entre Municipios y Departamentos de ambos países promueve la descentralización y provoca efectos positivos ya que se amplía el accionar y se busca un trabajo que cumpla con las necesidades específicas de cada sector. La inclusión de la sociedad civil y la asistencia

mediata e inmediata son factores que van demostrando la preocupación existente por escuchar a las distintas voces y cumplir con los requerimientos que poseen.

A pesar de que varias instituciones colombianas afirman de la existencia de un bajo presupuesto, en comparación a la del gobierno ecuatoriano este es más elevado y ha permitido la generación de más trabajo para el cumplimiento de las normas mínimas del protocolo de Palermo. Las políticas descentralizadas del Ecuador están únicamente establecidas dentro de ordenanzas municipales y no existen casi registros de resultados obtenidos.; Colombia por su parte ha generado más acciones especialmente en Nariño, de igual forma y un punto sustancial es la participación de la sociedad civil que cuenta con voz y pueden llegar hasta influir en la generación de políticas.

3.2.3. Responsabilidad institucional

Los Ministerios del Interior de Ecuador¹⁹ y Colombia son los principales organismos de estos diferentes Estados que se preocupan en controlar y hacer frente a la Trata de personas. Como parte de las capacitaciones internacionales recibidas, estos gobiernos han generado instituciones nacionales profesionales para enfrentar este crimen; este hecho demuestra que la incidencia internacional gana fiabilidad ya que se aceptan sus distintos planteamientos. Se vuelven los ejecutores de las políticas después de haber cumplido procesos como la planificación, dirección, coordinación y evaluación de las mismas. La evaluación es central ya que determina cuáles son las debilidades que faltan completar y permiten conocer los avances en políticas contra la trata.

El Ministerio del Interior ecuatoriano especifica que su rol está en

“garantizar la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica en el marco del respeto a los derechos fundamentales, la democracia y la participación ciudadana con una visión integral que sitúa al ser humano en su diversidad como sujeto central para alcanzar el Buen Vivir.” (Ministerio del Interior , 2016)

¹⁹ Ecuador también cuenta con el Ministerio Coordinador de Seguridad que trabaja en temas de trata. Como Colombia no cuenta con una institución similar y para poder realizar la comparación no se lo tomará en cuenta dentro de este apartado.

Reduciendo la violencia, promoviendo e incrementando la seguridad ciudadana esperan cumplir con sus ideales (Ministerio del Interior , 2016). El Ministerio trabaja de acuerdo a lo establecido en el protocolo de Palermo y el Código Orgánico Integral Penal (Ministerio del Interior , 2016) dentro de la modernidad reflexiva al momento de sustentarse por medio de estos elementos se promueve un trabajo que robustece la institucionalidad interna y la seguridad. Dentro de los enfoques con los que respaldan su accionar está el de derechos humanos, de género, generacional, intercultural y de poder (Ministerio del Interior , 2016). Un tema importante y que se incluye es el de Derechos de Víctimas en el que se promueve atención integral, refugio, procedimientos judiciales adecuados, protección de la intimidad, evitar la revictimización, apoyo diplomático, regreso voluntario, educación y empleo (Ministerio del Interior , 2016). Parte de la administración pública menciona la importancia de que las instituciones cuenten con roles definidos sobre qué hacer, en este caso se delimita este hecho.

El Ministerio ecuatoriano está a cargo de la Comisión Interinstitucional y trabaja en conjunto con otros organismos del Estado como la Policía Judicial, la DINAPEN, Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Laborales, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Fiscalía General del Estado, entre otros, este trabajo conjunto promueve el trabajo multinstitucional. También realiza informes sobre las acciones y actividades realizadas por esta Comisión.

La misión del Ministerio del Interior colombiano consiste en fortalecer el Estado Social de Derecho por medio de un trabajo con las políticas públicas para que se respete la democracia, los derechos, libertades y la participación de los ciudadanos (MinInterior, 2016). Dentro de sus funciones está el de garantizar y proteger los Derechos Humano, también el resguardo de áreas fronterizas, el generar infraestructura para la seguridad, administrar los fondos nacionales destinados a la lucha contra la trata de personas, atender a la población vulnerable y promover las alianzas a nivel internacional (MinInterior, 2016), son políticas ubicadas en el ámbito de defensa y protección.

Este órgano es el encargado de manejar los fondos para la trata y también es el rector y regulador del Comité Interinstitucional. Se encarga de evaluar y crear con la ayuda de los ministerios de Trabajo, Salud, Relaciones Exteriores, Educación, Justicia, la Fiscalía, Policía y Procuraduría la “Estrategia Nacional de Integral contra la Trata de Personas”, que actualmente corresponde al periodo 2013-2018 (MinInterior, 2016). Existe dentro de este organismo una Dirección de Derechos Humanos que busca ser una instancia influyente para la creación de políticas públicas que vayan acorde al Sistema Nacional de Derechos Humanos (MinInterior, 2016).

Estas instituciones son rectoras en el tema de la trata en sus diferentes países, pero a la vez trabajan conjuntamente y están a cargo de otros organismos de sus Estados. La inclusión de otros actores permite una visión más amplia de la situación y pueden generar modelos de política como los expuestos en sus planes nacionales. La labor que realizan estas instituciones están encaminadas a hacer cumplir lo establecido en las leyes y además lo estipulado dentro de las distintas políticas públicas, se puede afirmar entonces que ambos gobiernos se dedican más a la lucha interna del crimen, debido a que trabajan dentro de sus países. Otros aspectos que también abarcan está el del cumplimiento de los requerimientos internacionales y la fortificación en temas de seguridad, poseen una perspectiva amplia frente a lo que se tiene que hacer.

3.3 Evaluación de políticas

Para lograr evaluar las políticas dentro de este documento se consideran las fallas existentes en cada país aplicando la Teoría de la Administración Pública. La inclusión de temas de Género y de Derechos Humanos están en auge dentro de estas políticas. Los defectos que se van a mostrar, señalan las deficiencias de cada país y permiten luego generar distintas recomendaciones que busquen superar estas fallas.

3.3.1. Fallas en políticas

La cantidad de presupuesto que Ecuador y Colombia brinda para este crimen permite notar la importancia que da cada gobierno referente al tema. Las falencias

presupuestarias y las fallas de implementación de políticas muestran las deficiencias; estos espacios se vuelven propensos para que las distintas organizaciones criminales afecten dichos entornos. Los distintos defectos que se van a explicar a continuación muestran lo que sucede cuando el proceso de administración pública no se ejecuta de manera efectiva.

Ecuador ha tomado otras medidas para enfrentar la explotación sexual, como la “Estrategia de acción para prevenir, erradicar la explotación sexual comercial de NNA asociada a viajes de turismo en el Ecuador” en 2005; esta campaña se vuelve permanente en 2008 debido a su importancia y continúa aplicándose. Sin embargo, varias críticas trascienden del mismo, ya que a pesar de que quiere evitar el abuso a menores, solamente brinda una postura ya que no ha sido reconocida legalmente (PERALTA, 2014) lo que muestra una falta de formulación de políticas en este campo.

Hasta 2010 el accionar del Estado fue insuficiente debido a que este no tuvo un trabajo articulado interinstitucional, esto muestra una falta de coordinación para enfrentar este delito. Los espacios para protección a víctimas son escasos y no han logrado albergar a todas los afectados (FLACSO ECUADOR, 2012). En 2009 el Estado ecuatoriano empezó con campañas de concientización para denunciar la trata, pero el Código Penal contenía vacíos jurídicos que no permitían continuar de manera adecuada con estos procesos (Buitrón, 2011). Las leyes benefician a un sector específico de la población, pero si existen inconsistencias su alcance llega a limitarse y no logran cubrir con sus objetivos.

A nivel informático también existe la plataforma denominada “Info-Trata” que recolecta las estadísticas en casos de Trata; se inauguró en el 2010 y no ha sido usada todavía; en el 2013 se decidió ampliar esta plataforma para que pueda hacer un

“mapeo geográfico social de las rutas de trata, por donde pasan las víctimas, los puntos por donde entra y salen del país, así como los lugares en las que son traficadas” (ANDES, 2013),

sin embargo, nunca logró ejecutarse del todo.

En el caso del recurso judicial, no existen unidades que sean únicamente destinadas a la Trata de personas, los jueces de garantías penales son los que se hacen cargo de estos delitos (Buitrón, 2011). A pesar de que las políticas públicas contra este crimen manifiestan la importancia de crear espacios para asilo a víctimas, estos faltan a nivel nacional y no logran satisfacer la demanda. Para personas adultas este servicio está más limitado y en su mayoría solo Fundaciones están a cargo, la participación del Estado casi no existe. El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana buscó crear centros de atención para víctimas y además poder registrar estos actos (Buitrón, 2011) pero tampoco se han concretado, mostrando fallas a nivel de formulación de alternativas hasta 2015.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer menciona que

“sigue preocupado por la continua trata de personas desde y hacia el Estado parte. Al Comité le preocupa particularmente la situación de las migrantes, las solicitantes de asilo y las refugiadas que, debido a la discriminación de que son víctimas, se ven relegadas al sector no estructurado, incluida la industria del sexo, y se vuelven vulnerables a la explotación sexual” (Naciones Unidas, S/F)

Elementos que no existen dentro del Ecuador son espacios de asistencia integral que brinden apoyo médico, psicólogo y legal; además no hay la capacidad suficiente para dar seguridad a víctimas y testigos, únicamente la fiscalía está a cargo de este tema pero no cuenta con los efectivos humanos suficientes para todos los afectados (Buitrón, 2011). La CIDH recomienda que se puede indemnizar a las víctimas de Trata por todo el daño recibido, el Plan de Acción 2010 promovió que se cree un fondo por medio de lo incautado hacia los victimarios sin embargo no hay registros sobre denuncias para este tema y menos aún indemnizaciones realizadas (Buitrón, 2011). No se ha tomado en cuenta este tipo de recomendaciones internacionales, lo que muestra una falta de acatamiento a la mirada multinstitucional que este delito exige.

En 2009 se creó la “Secretaría Técnica contra la Trata de Personas” que consistió en

“un órgano ejecutivo y asesor, conformado por profesionales especializado/as en la problemática de la Trata de personas, y con conocimiento en planificación y política pública” (Gobernación de Esmeraldas, 2016)

estaba a cargo del Ministerio de Justicia, sin embargo, su trabajo se lo realizaba por medio del Comité Interinstitucional. El objetivo además de esta Secretaría era el de incluir esta problemática en todos los planes y agendas, generar un trabajo conjunto entre las provincias y municipalidades, verificar el cumplimiento de lo que se establezca y presentar de manera constante informes sobre lo que ha realizado, el Estado sería el encargado de brindar los recursos para esta institución (Gobernación de Esmeraldas, 2016). A pesar de lo expuesto no fue posible encontrar mayor información sobre dicha Secretaría y solo fue posible hallar dos informes hechos por parte del Ministerio del Interior. Las instituciones internas especializadas, son órganos estatales que buscan su efectividad cumpliendo con lo determinado en la Constitución; si estas se desvalorizan no logran sus objetivos y no continúan los avances.

Estos informes hablan sobre lo realizado por la Unidad anti Trata de personas y Tráfico de Migrantes, planteó objetivos que no se han logrado completamente hasta el final de esta investigación, como el de generar una política pública respecto a la Trata, fortalecer la cooperación internacional; una protección que sea integral a las víctimas y coordinar una respuesta regional a este delito (Ministerio Del Interior, 2013) este tipo de procesos de evaluación muestran las deficiencias en el tema.

El Plan Nacional del Buen Vivir reconoce al Ecuador como un país de origen, tránsito y destino para las víctimas de Trata, por lo que busca que se fortalezca el sistema de protección a víctimas de este delito, además el rescate e inclusión (Castillo J., 2015). La identificación del problema permite la generación de políticas, en este campo se vuelve necesario un mayor control hacia la delincuencia organizada para reducirlo y evitar el trabajo forzado. Todo esto abarca lo establecido y ratificado por el Estado ecuatoriano a nivel internacional, sin embargo al momento de la ejecución se nota el bajo interés político por el insuficiente apoyo presupuestario y la poca planificación existente para enfrentar esta problemática; esto se lo puede comprobar a través de la escasa labor de las instituciones públicas y la inexistencia de un

protocolo ecuatoriano, que en base a sus necesidades planifique su accionar (Castillo J., 2015).

Entre los principales actores de la sociedad ecuatoriana que reciben apoyo están los niños, niñas y mujeres jóvenes, sin embargo y parte del problema es que no se consideran a jóvenes que recién cumplen la mayoría de edad, ya que continúan como un grupo prioritario debido a que todavía no cuentan con la madurez de un adulto y son víctimas de fácil convencimiento (Coloma, 2012). La generación de soluciones deben ser funcionales para los grupos intervenidos, satisfacer este tipo de demandas vuelven efectivas a las políticas (Basu, 2004), ya que lograrían reducir el número de víctimas. Estos casos muestran las deficiencias al momento de ejecutar las políticas las que afectan luego a la población.

El Departamento de Nariño en Colombia es uno de los más afectados en cuestiones de trata, debido al latente conflicto armado y el alto sembrío y producción de narcóticos que existe en esta área del país (Montenegro & Fontaine, 2014). El accionar del Estado en esta región carece de consistencia debido a la poca coordinación que se obtiene entre el gobierno y los organismos seccionales encargados de la trata (Montenegro & Fontaine, 2014). Con el Plan de Desarrollo 2012-2015 denominado “Nariño Mejor” se nota esa baja articulación a la política nacional, no existe un trabajo descentralizado eficiente que cumplan con las exigencias de la población. En el COAT no se llega a registrar todos los casos de trata, el financiamiento que este Departamento recibe es escaso a pesar de poseer una cuenta donde obtienen las donaciones de la cooperación internacional (Montenegro & Fontaine, 2014). Los problemas a nivel de política se encuentran a nivel de organización, dirección e implementación de las mismas.

Existe gran variedad de problemas en temas de identificación de víctimas; esto conlleva a que la información obtenida no pueda ser recolectada y sistematizada. Los datos que distintas instituciones brindan nunca llegan a ser las mismas, por ejemplo entre 2006 y 2010 la OIM presentó un total de 211 casos de trata externa y en el mismo periodo el COAT reportó un total de 376 casos, en garantías de derechos también existen problemas ya que la información que se brinda cuenta con

inconsistencias (Montenegro & Fontaine, 2014). No existe un sistema eficiente con la completa organización para recolección de datos, lo que demuestra fallas dentro de su sistema de administración (Camacho, 2000). Otro problema latente se da por los retrasos burocráticos que no permiten brindar asistencia pronta a las víctimas. El Ministerio del Interior brindó recursos al “Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas” que fue creado en 2006, con la UNODC se firmó un convenio de cooperación y se obtuvo \$980 mil dólares para combatir la Trata (Montenegro & Fontaine, 2014).

Colombia sigue sin contar con un sistema adecuado de identificación a posibles víctimas; el deseo de reintegrar a víctimas a corto y mediano plazo casi nunca logra concretarse (Hidalgo, 2015). En temas de participación ciudadana no se realizan procesos deliberativos, lo que no permite escuchar a otras voces. La atención a víctimas debe ampliar su visión ya que existen sectores de la población con diferente perspectiva que debe ser incluida, debe predominar el respeto a los DDHH e incluir la participación del sector privado (Hidalgo, 2015). Los trabajos de articulación y coordinación son un problema latente; existe un alto protagonismo individual por parte de funcionarios y no se logra una completa descentralización de política pública (Hidalgo, 2015). El rol de la academia continúa siendo aislado a pesar que en el nuevo plan nacional promueve su participación; a la sociedad civil le falta camino todavía para volverse un actor preponderante (Hidalgo, 2015). Existe un reconocimiento de las fallas, las mejoras necesitan de un trabajo enfocado en estas áreas para reducir estos problemas.

Entre 2005 y 2006 en Colombia han aumentado las denuncias por delitos de Trata; en 2005 fue considerado por las NNUU como el tercer país que más mujeres exporta para prostitución y se calcula que unas 50.000 mujeres salen cada año en esta condición (Ripoll, 2008). Por medio del sistema de denuncias en línea al finalizar el 2012 se reportaron un total del 15.278 denuncias esto a comparación del 2011 muestra un crecimiento del 45,9% (El Espectador, 2013). El trabajo de dirección es sustancial ya designa los roles de cada institución (Camacho, 2000), a pesar de que el trabajo policiaco existe las denuncias no se han reducido, lo que muestra la necesidad de

fortalecer estos espacios.. Temas como el desempleo, el nivel educativo, el conflicto armado, el precario sistema judicial, una economía débil ahondan más esta problemática (Ripoll, 2008).

A pesar de los avances en el caso colombiano hay temas que exigen ser reforzados como son las inconsistencias en instrumentos y coordinación burocrática (Montenegro & Fontaine, 2014). Esto quiere decir que todavía falta priorizar ciertos campos para conocer de manera clara que sectores intervenir y sobreponer su atención.

Existen algunas inconsistencias con los instrumentos sustantivos; a pesar del reconocimiento de normas internacionales que se vuelven parte de las políticas nacionales, falta que se organicen a nivel local. Esto implica que falta coordinación y por la no existencia de un organismo descentralizado no se apresuran los procesos. Otro problema se da debido a la incompatibilidad en los instrumentos sustantivos y los de procedimiento ya que predominan las cuestiones de seguridad dejando de lado temas referentes a la protección de las víctimas. Estos elementos no permiten que la política colombiana contra la trata logre disminuir el delito de una manera integral y exige un replanteamiento de las políticas públicas (Montenegro & Fontaine, 2014).

En 2014 se aprobó la estrategia contra la trata que fue sujeta a críticas debido a que

“desagrega el enfoque integral en el diferencial, que incluye el ciclo de vida y lo étnico, además del enfoque psicosocial que incluye la interacción entre lo social, lo psicológico y lo cultural o antropológico.” (Montenegro & Fontaine, 2014).

Vale mencionar que dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país 2014-2018” no se menciona explícitamente el tema de la Trata, por lo que no se plantean temas de prevención y atención (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016). Los programas existentes en la política pública no proponen de manera detallada cómo manejar el trabajo intersectorial e interinstitucional, esto genera trabas al momento de realizar cualquier programa o proyecto (Defensoría del Pueblo Colombia, 2016).

Los elementos de coordinación interna faltantes entre estos países generan grandes conflictos al momento de establecer modelos de acción. El bajo interés político, los vacíos judiciales y las fallas para sistematizar y recolectar datos afectan los tipos de respuesta que pueden ser tomados para solucionar esta problemática. Este tipo de problemas muestran la debilidad existente en temas de planificación, organización, dirección, coordinación y evaluación, la generación de políticas públicas depende de este tipo de procesos para que obtengan mejores beneficios a la población. Si no se espentan los procesos dentro de este campo de políticas no se puede alcanzar las soluciones planteadas a nivel internacional

Aunque existe una gran variedad de problemas en cada país se puede establecer que varios de las fallas en el Ecuador, se encuentran en proceso de ser superados por parte de Colombia. Hechos como ayuda a migrantes, poseer personal e instituciones especializadas se encuentran en desarrollo en Colombia, mientras que en Ecuador todavía no se solucionan. Otros defectos y que ambos poseen son la falta de coordinación, presupuestos limitados y retrasos burocráticos que pueden ser causados por temas de corrupción. Son constantes en ambos países que necesitan especial atención para ser solucionados. Estas falencias muestran una falta de compromiso para cumplir las normas internacionales que si no se las cumple podrían incrementar los riesgos internos. Lo establecido dentro de la administración pública contiene una visión técnica; cuando aparecen elementos como la corrupción o la inferencia política se obliga a tomar medidas difíciles de cumplir o que se limitan debido a la deshonestidad de los servidores.

3.3.2. Género

Los estudios de género son muy importantes debido a todas las reivindicaciones históricas que permitieron su existencia, incluyen otra perspectiva y buscan que la generación de políticas sea atravesada por este tema; varios organismos internacionales respaldan su validez. Las distintas estadísticas y conocimientos internacionales muestran cómo es necesario cada vez más incluir esta postura; Ecuador y Colombia han reconocido el valor de esta perspectiva dentro de sus

legislaciones. El desarrollo e inclusión de este tipo de estudios muestran constantes avances que dentro de la modernidad de Giddens busca radicar la incertidumbre.

Este delito impacta de manera diferenciada a hombres y mujeres, por lo que el Estado debe manejar políticas distintas frente a cada género. Las mujeres al ser las más afectadas en el Ecuador necesitan ser más incorporadas en ayuda y asistencia para combatir la trata. Al existir menos oportunidades para la mujer la Trata se intensifica dentro de este grupo, por lo que es necesario que las autoridades estén actualizándose frente a estas normativas (Guzmán, S/F).

“Análisis de ONG señalan que la violencia física, psicológica y sexual que sufren niños, niñas y adolescentes dentro de sus hogares “constituye una puerta de entrada a la Trata de personas” en Ecuador. Asimismo, “las construcciones sociales de género, que no solo diferencian a hombres y mujeres, sino que también construyen a estas últimas como desiguales e inferiores, propician experiencias de abuso, explotación y violencia, entre las cuales está la Trata de personas”” (Naciones Unidas, S/F)

Distintos planes nacionales han buscado complementar el tema de la Trata, entre estos tenemos el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género con su campaña “El Machismo es Violencia” y el “Plan Ecuador” que busca la seguridad humana por medio de la paz, estos dos en conjunto con UNIFEM integraron una visión de género con respecto a la Trata en Ecuador (Buitrón, 2011). Estas actividades buscan ser humanistas para incluir a los distintos grupos sociales (Benítez, 2007), el siguiente plan se establece a partir de cuatro elementos:

- Cambio de patrones socioculturales discriminatorios a través de programas y campañas de sensibilización;
- Sistema Nacional de Información y Registro de casos de violencia;
- Sistema Integral de Protección a niñas(os), adolescentes y mujeres víctimas de violencia; y,
- Acceso a la justicia, gratuita y celera, para las víctimas; esto está a cargo del Ministerio de Gobierno, Policía y Culto. (Naciones Unidas, S/F)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer menciona que:

“le preocupan igualmente las noticias según las cuales las mujeres indígenas y de ascendencia africana pueden ser particularmente vulnerables a la trata y la explotación sexual... a que refuerce la protección contra la discriminación y la violencia de las mujeres y las niñas que desean abandonar la prostitución, así como de las víctimas de la trata de personas, a que prepare programas de sensibilización, realice investigaciones sobre las causas profundas de la trata de personas, proporcione a las mujeres medios alternativos de

subsistencia y proporcione una formación adecuada a los abogados, los trabajadores del sistema de justicia penal, los proveedores de servicios de salud y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con respecto a todas las cuestiones relativas a la explotación sexual y la trata de personas.” (Naciones Unidas, S/F)

En el caso colombiano las mujeres jóvenes, adultas y niñas también son las principales víctimas para explotación sexual, trabajo doméstico y matrimonio servil, alcanzando un 90% (Corporación Espacios de Mujer, S/F). Hechos como la pobreza, violencia, y desigualdad afectan de una manera diferente a las mujeres obligándolas a caer en estas redes. La demanda sexual en Europa y Asia promueve que las mujeres colombianas sean trasladadas a estos continentes para poder suplir este tipo de requerimientos (Corporación Espacios de Mujer, S/F). Debido a la baja preparación de profesionales para la identificación de víctimas de Trata los juicios continúan siendo pocos; con una legislación que refuerce la perspectiva de género sería posible mejorar la situación para aumentar casos de identificación (Corporación Espacios de Mujer, S/F),

“los hombres son menos identificables por parte de los actores que trabajan en iniciativas anti-trata y, por esta razón, en las estadísticas sobre el fenómeno se tiende a subestimar su experiencia, mucho más de lo que se subestima la de las mujeres. Desde esta perspectiva, cabría preguntarse sobre los marcos de referencia vigentes en el país que explican el tipo de información que se está recabando sobre el fenómeno” (Trujillo, 2011)

La violencia que las mujeres reciben se da en una escala física, psicológica y sexual, muchas de estas llegan a ser afectadas con enfermedades como el VIH/SIDA pero además son violadas y sujetas a abortos (Universidad Nacional de Colombia, 2009). Parte del trabajo que debería existir incluye temas de alojamiento, asistencia médica, ayuda para encontrar empleo y apoyo jurídico (UNICEF, 2012). Las limitaciones que las mujeres tienen al momento de conseguir empleo promueve que los tratantes puedan convencer de una manera más sencilla a sus víctimas, esto merece una especial atención dentro de la generación de políticas. Las inequidades de género, el narcotráfico, la discriminación y la inseguridad existentes ahondan las desigualdades; el enfoque de género permite ampliar la situación de vulnerabilidad de las mujeres y por medio de la voluntad política es posible hacer frente al problema (Observatorio de asuntos de género, 2006). En Colombia no existen instituciones que den atención específica a hombres y mujeres, esto es una limitante debido a que la

protección a víctimas se vuelve sesgada y no satisface las necesidades de los distintos géneros (Observatorio de asuntos de género, 2006). El poco apoyo a los hombres los vuelve vulnerables dentro de este ambiente de riesgo (Giddens, 1994).

Ambos países reconocen la importancia y valorizan el enfoque de género, es innegable que lo han implementado dentro de sus legislaciones. Cuentan con planes nacionales, pero por su mala implementación las mujeres continúan siendo las principales afectadas. Los preceptos que promueve la seguridad mundial buscan reducir el riesgo a un nivel aceptable (Giddens, 1994), sin embargo problemas estructurales como la pobreza, la inequidad, la violencia, la discriminación y la falta de educación son limitantes que no permiten una implementación adecuada de estas políticas. Por lo tanto, un trabajo estatal que planifique la reducción de estos componentes puede generar cambios más efectivos para el enfoque de género.

3.3.3. Derechos Humanos

Los Derechos Humanos y su incorporación al sistema político de los países es cada vez más un requerimiento mínimo que debe ser tomado en cuenta. Esto es una base de los principios internacionales que han ganado fiabilidad a través de los distintos procesos históricos (Carreño, 2015). Referente a la trata de personas, las políticas públicas de estas naciones si cumplen con la utilización e incorporación de las mismas. La normativa establecida en el protocolo de Palermo es muy clara en la postura de cómo debe ser utilizada principalmente para brindar asistencia a víctimas.

El gobierno ecuatoriano dentro de su Constitución se califica como un Estado Constitucional de Derechos, esto quiere decir que todo lo que parte del Estado debe poseer una perspectiva que promueva los Derechos Humanos, este hecho muestra el enfoque multistitucional. La trata de personas es un delito que vulnera los mismos, con la constitución actual se protegen derechos como el de no discriminación, el de justiciabilidad, el de aplicación directa, el de desarrollo progresivo, al trabajo, protección a niños, niñas y adolescentes, atención a víctimas de violencia doméstica y sexual, a la integridad personal, el de igualdad y el de transitar libremente por el territorio nacional (Naciones Unidas, S/F). Un trabajo reflexivo que exige la modernidad ha permitido la elaboración de estas políticas: la Corte Interamericana de

Derechos Humanos (CIDH) establece obligaciones que los Estados se deben respetar para salvaguardar los Derechos Humanos, entre estos están el respetar, garantizar y adoptar disposiciones internacionales; dentro de normas secundarias complementarias están algunas ordenanzas municipales, el Código de Trabajo y el Código de la Niñez y Adolescencia. La generación de legislaciones que respeten los Derechos Humanos son un paso importante que exigen los estándares de las políticas contra la trata, además significa que existe fiabilidad frente a lo pactado internacionalmente.

Con lo que respecta a la protección de víctimas las políticas se han influenciado por distintos planes como el Plan Nacional de Derechos Humanos (1998), el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2004) y el Plan de Igualdad de Oportunidades (2006); toda esta recopilación de planes busca un trabajo integral que de manera conjunta genere políticas proactivas hacia las víctimas (Castillo J., 2015). Su objetivo está en superar los problemas sociales (Benítez, 2007), es por eso que elementos como protección de derechos humanos, no discriminación, atención a grupos vulnerables son responsabilidad del Estado, y por medio de estos proyectos y la legislación vigente se busca alcanzar estos ejes (Castillo J., 2015). La generación de políticas son producto de la identificación de problemas; respetar y ejecutar estos postulados al momento de la evaluación pueden mostrar su efectividad (Bañon & Carrillo, 1997).

La FGE publicó su estrategia institucional frente a la trata de personas enfocada en los instrumentos internacionales con una perspectiva de derechos humanos; en el 2011 se vuelve una prioridad para la Fiscalía combatir este delito y en el 2012 publica la Agenda Prioritaria de Combate al Delito de Trata de Personas que generó una línea base especializada en el tema (Fiscalía General del Estado, 2012). La FGE dejó de evitar la exclusión de este tema y por eso buscó crear sanciones más fuertes y de mayor inserción a las víctimas, con los países de la región se quiso generar un plan de lucha que aumente esfuerzos para enfrentar y comprender este delito (Fiscalía General del Estado, 2012). Las mismas instituciones se enfocan en

adaptarse y desarrollar elementos de cambio que se adapten a las prácticas sociales contra la trata.

Colombia, en su Constitución, se identifica como un Estado Social de Derecho, además establece que su papel es garantizar los derechos inalienables de las personas, y reconoce las diversidades étnicas (Corte Constitucional de Colombia , 2015). Algunos de los derechos que su Constitución ampara son el de la vida, la igualdad, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la intimidad, el desarrollo de su personalidad, la libertad de conciencia y cultos, el trabajo, la educación y la libre asociación, que son parte de los derechos fundamentales; se reconocen también derechos sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente (Corte Constitucional de Colombia , 2015). Vale mencionar que en el Artículo 17 posee una postura en contra de la esclavitud y los distintos tipos de trata (Corte Constitucional de Colombia , 2015). La existencia de estas políticas interfiere directamente en la planificación llevándolo a un modelo humanista (Benítez, 2007).

La trata de personas afecta la dignidad, la integridad y las libertades de las víctimas, no permite su autodeterminación, el Estado colombiano reconoce proteger la dignidad humana por medio de lo señalado en la Corte Constitucional en la Sentencia 881 de 2002 (Universidad Nacional de Colombia, 2009). Con lo reconocido internacionalmente el gobierno adquiere un rol que busca el respeto hacia los derechos humanos y en especial a las víctimas de trata (Universidad Nacional de Colombia, 2009). Con respecto al conflicto armado la Corte Constitucional también establece que se debe promover una vida digna para los afectados reduciendo la discriminación y la violencia, además evitar que sigan siendo parte de la explotación doméstica y sexual (Universidad Nacional de Colombia, 2009). La generación de estos documentos amplían los roles de las instituciones y parten desde las exigencias de la administración pública, además dentro de la modernidad reflexiva estas políticas son producto de una profundización de conocimientos que provienen de una mirada externa pero al final promueven un proceso de autoconfrontación al delito. Este conflicto en muchos casos ha sido visto y manejado desde una postura securitista lo que ha dejado de lado el apoyo a políticas relacionadas en derechos, la administración

pública depende de miradas integrales que abarquen y satisfagan las necesidades de los grupos sociales implicados.

Ambos Estados están de acuerdo en la importancia de garantizar los Derechos Humanos y en base a estos reducir la trata. También apoyan el respeto a las normas internacionales y en base a esto generan sus distintos planes y proyectos que son influenciados por los Derechos Humanos. La incorporación de esta perspectiva es de suma importancia ya que permite un trabajo incluyente que garantiza mejores condiciones de política; por la presencia de la misma la planificación y todo el proceso de generación de políticas cuenta con una mirada que se fundamenta en elementos humanistas (Benítez, 2007).

Las estrategias de cada país son el resultado de recomendaciones internacionales que luego se construyen nacionalmente; parte de estas labores como se ha explicado han tenido logros innovadores, mientras que otras necesitan mejoras para reducir sus fallas. La cantidad presupuestaria es sustancial para la reducción de la trata, con una asignación que cubra sus necesidades sería posible un trabajo más eficiente. Las diferencias se sustentan principalmente en el contexto interno que obliga a un diferente manejo de políticas de cada gobierno, por esta razón priman distintas respuestas que han llevado a la obtención de diversos resultados.

4. Análisis

En este trabajo se buscó como objetivo general analizar comparativamente las respuestas estatales en Ecuador y Colombia ante la Trata de personas. Esto se logró a través de la investigación en base a las distintas medidas tomadas por los respectivos gobiernos; gran parte del accionar de estos Estados se centra en la influencia recibida internacionalmente.

A partir de los conocimientos y su socialización el proceso de modernización que el mundo vive ha permitido un reconocimiento claro hacia los peligros que genera la trata a nivel internacional. El delito se ha afianzado en el mundo debido a la demanda existente, han aumentado los riesgos y la procedencia de víctimas; y si los Estados no reconocen sus limitaciones pueden volverse más vulnerables. Los países desarrollados y los países que comparten fronteras con mejores situaciones económicas y políticas son los principales destinos que usan los tratantes, las amenazas que ellos generan afectan principalmente a las víctimas, pero también a la sociedad ya que al no estar al tanto de este tema pueden caer en estas redes. Como menciona Giddens si los gobiernos no socializan parte de los conocimientos mundiales acerca de las amenazas sus sociedades se vuelven más vulnerables ante los riesgos.

Las mujeres, niñas y jóvenes son las más perjudicadas con respecto a la trata; debido a los estudios realizados por la UNODC ha sido posible identificar datos estimados sobre la situación mundial, en 2011 gracias a este estudio se establece que las víctimas mujeres y niñas alcanzan un total del 73%. Continúa siendo muy complejo obtener cifras exactas o cercanas a la realidad, los datos obtenidos normalmente son números oficiales de casos identificados por lo que continúa siendo invisible gran parte de esta situación. Es difícil acercarse del todo a esta realidad y mientras se mantengan procesos como la individualización no se pueden generar procesos conjuntos de recolección de información.

Como mencionan los distintos documentos de la UNODC, el protocolo de Palermo es el principal instrumento internacional en contra de este delito, el hecho de que los países lo han ratificado muestra un interés por mitigar los efectos contra la trata, además propone que internamente los países se refuercen a nivel de control y de seguridad. Este protocolo es parte de las tareas globales que influyen las estructuras de los Estados para reconfigurarlos socialmente, sin embargo, ratificarlo no necesariamente quiere decir que los países vayan a cumplirlo. Si llevan a cabo lo firmado, se puede notar el interés que los gobiernos le dan a este delito; si no respetan y ejecutan las normas mínimas que el protocolo designa, están promoviendo un

proceso interno en el que niegan o reducen importancia a los valores que esta sociedad moderna va designando.

Miguel Camacho menciona que los cambios legislativos referentes a la trata son el primer paso que los Estados dan para enfrentar este hecho. El rol de la política se ha caracterizado por tener una postura crítica hacia este crimen dice Giddens, sin embargo cuando existe una excesiva participación centrada netamente en el discurso, lleva a una caída en su credibilidad y no propone una modificación reflexiva de la situación. El Sr. Yury Fedotov, Director Ejecutivo de la UNODC, a pesar de estar muy inmiscuido en temas contra la trata no ha logrado cambios sustanciales desde la institución que representa; su rol está centrado más en alertar sobre la situación mundial sin generar cambios o recomendaciones sustanciales. Dentro de la modernidad no se puede negar que siempre va a existir el elemento de la incertidumbre, el relativo control de la misma depende de la elaboración de políticas efectivas que si se manejan solo dentro del discurso no van a reducir la inseguridad.

Los informes mundiales y los manuales realizados son recomendaciones que los Estados pueden adoptar, al momento de acogerlos es recomendable incluir los intereses sociales y promover la redefinición de instituciones. Si este tipo de procesos no existen, los gobiernos adquieren una postura estadocéntrica en el sentido que impide la participación de otros sectores, controlan aspectos en los que sería posible incluir la participación y están propensos a recibir efectos negativos promovidos por el constante riesgo.

Ecuador y Colombia han ratificado varios documentos internacionales, como se expuso en los capítulos anteriores. Su situación está centrada en la búsqueda de soluciones no siempre con una mirada reflexiva; existen situaciones en las que solo acatan basándose en los parámetros internacionales sin esquematizar claramente la situación dentro de su región, esto demuestra que se deja de lado el proceso de generación de políticas públicas. Las alianzas y relaciones bilaterales parten de la necesidad de reconocer que individualmente sus instituciones no son del todo capaces para reducir la inseguridad y necesitan generar vínculos que promuevan procesos de cooperación.

Colombia, dentro de su proceso de liberalización económica ha promovido el aumento de la pobreza y esta fomenta la trata, personas en esta situación se las manipula para que caigan con falsas promesas de trabajo y se vuelvan víctimas de este delito. Un papel importante del Estado es el de identificar este tipo de problemas para la generación de respuestas; en Colombia no se ha evidenciado un cambio estructural que busque ideológicamente salir de este modelo liberal. Sin embargo, si ha existido otro tipo de respuestas enfocadas por ejemplo en la producción de empleos con empresas certificadas y reconocidas a nivel estatal. El trabajo de planificación que realiza Colombia no es del todo consciente ya que por otro tipo de intereses especialmente económicos dejan de lado la producción de políticas que permitan el bienestar social y en especial a víctimas. Con datos del Banco Mundial al momento de comparar el PIB de 2007 que fue de 207,416 millones de dólares y del 2014 de 378,416 millones de dólares con respecto a la inscripción escolar en educación primaria en 2007 fue de 129,415 personas y en 2014 de 113,747 personas; se puede afirmar que a pesar del mayor presupuesto no se incentivó el acceso a la educación, la que es una de las causas por las que las personas caen ante las redes de trata. Una baja atención en temas sustanciales impide un trabajo integral en temas de trata, se dejan de lado elementos que no desarrollan plenamente el trabajo de administración generando una mayor incertidumbre.

Distintos planes nacionales se han creado y se encuentran influenciados por la Constitución de 1991 y la Ley 985. Estas normativas legales buscan brindar asistencia a un determinado grupo de la sociedad y atrapar e investigar a las bandas criminales dedicadas a este ilícito. Con el trabajo del Ministerio del Interior el gobierno colombiano ha cumplido con varios requisitos de la administración pública para establecer políticas, dentro de este si ha existido una coordinación de recursos, procesos de planeación y organización, dirección, control y organización; sin embargo, no ha sido posible encontrar un proceso o trabajo de evaluación especialmente referente a las Estrategias Nacionales de Lucha contra la trata.

A través de la investigación de Vanessa Montenegro se puede afirmar que, Colombia cuenta con recursos materiales y tecnológicos limitados, se vuelve muy

complejo para el Estado identificar a víctimas y además la coordinación entre el gobierno y organismos seccionales suele ser inconsistente. Inclusive hay falencia en los recursos humanos ya que faltan miembros capacitados en temas de judicialización e investigación, carecen de miembros preparados en identificación a víctimas, lo que causa una falta de registro de todos los delitos de Trata, las cifras que obtienen no suelen ser del todo concretas y existen retrasos burocráticos que no permiten brindar asistencia pronta. La Defensoría del Pueblo colombiana afirma que, a pesar de que los recursos políticos discursivamente cuentan con una postura en contra de la Trata, en el último plan nacional no menciona explícitamente a este crimen.

Los recursos financieros están presentes, sin embargo, en algunas áreas son limitados especialmente en atención y protección a víctimas. Los recursos institucionales están disponibles en todas las áreas sugeridas por las recomendaciones internacionales y su rol está en brindar importancia al respeto de los Derechos Humanos. Las políticas que han logrado establecerse son las que cuentan con el financiamiento necesario es por eso que mientras se mantengan es posible continuar fortaleciendo las necesidades sociales.

Las políticas públicas colombianas son mixtas según lo que establece la administración pública y se centran en promover la protección de derechos de las víctimas. Existe un punto de partida multistitucional en el que participan gran cantidad de organismos institucionales, todos estos se encuentran regulados por parte del Ministerio del Interior y buscan cumplir con temas de albergue, alojamiento, seguridad, asistencia médica y empleo. Es escasa la participación por parte de la sociedad civil y la academia. Estos actores son importantes ya que pueden llegar a ser influyentes en la creación de políticas públicas. Las respuestas en Colombia se han dado de una forma que busca respetar los parámetros internacionales, pero al momento de la aplicabilidad de las mismas alcanzan grandes limitantes y no logran lo referido dentro de su proceso administrativo. Se plantean propuestas que son incumplibles, por esos las fallas mencionadas no alcanzan los objetivos.

En el caso ecuatoriano existen todos los tipos de trata a nivel interno e internacional (explotación sexual, laboral, servidumbre, conflictos armados,

matrimonio servil, mendicidad), además es un país de tránsito, origen y destino de víctimas. Lo antes mencionado ya ha sido identificado por el Estado, ha reconocido estas cuestiones y muchas de sus respuestas apuntan a solucionar este tipo de problemas, pero si no existe asignación de recursos simplemente no se pueden ejecutar los distintos proyectos y programas. La corrupción también tienen un rol que gradualmente pausa el pleno desarrollo de su política y afecta los sistemas de seguridad que quieren reducir las vulnerabilidades nacionales.

Lo realizado por la política ecuatoriana no ha sido del todo eficaz ni eficiente, por ejemplo para el levantamiento estadístico existen constantes inconsistencias en datos, instituciones como la DINAPEN y la PJ cuentan con números de casos totalmente diferentes. Con estas limitaciones la coordinación llega a ser insuficiente ya que no se determina claramente a donde asistir. Al no existir un acercamiento a esta realidad se vuelve complejo distribuir los pocos recursos que posee.

Gracias a una investigación realizada por Soledad Coloma en 2012 se pudo identificar uno de los mayores problemas de la Policía Judicial y la DINAPEN, y es que para levantar datos no los clasifican por los diferentes tipos de Trata y los enfocan simplemente en una visión parcial. La poca información desagregada muestra que los y las jóvenes entre 16 y 18 años son la mayoría de víctimas. A pesar del conocimiento difundido por grupos especializados sobre el tema, se puede notar en este caso que las instituciones no buscan informarse acerca de los tipos de trata, como menciona el proceso de la modernidad reflexiva es necesario esta constante retroalimentación de conocimientos para que las políticas planteadas planteen soluciones convenientes.

El proceso administrativo del Estado cuenta con instituciones de planeación, organización y dirección, como la SENPLADES a nivel de políticas públicas y el Ministerio del Interior para la coordinación dentro de la mesa intersectorial que promueve el trabajo entre ministerios y la generación del Plan Nacional contra la trata. La SENPLADES ha sido un organismo criticado en el sentido de generación de políticas que son comúnmente realizadas desde el “escritorio” y faltan procesos de planificación.

Otras acciones que son escasas dentro del Ecuador son los temas referentes a la evaluación frente a lo logrado contra la Trata, faltan publicaciones de documentos que muestren los logros y limitaciones obtenidas en los Planes Nacionales; instituciones como la FGE y la Policía muestran resultados obtenidos, pero únicamente referentes a delincuentes capturados o casos que ya están en manos de instituciones judiciales. No se cumple el último paso que se necesita para un sistema de administración pleno lo que genera escasez de conocimientos sobre logros, avances y propuestas de mejoras.

El discurso político que la FGE maneja se encuentra muy comprometido para enfrentar este problema, sin embargo existe escasez de recursos humanos en el Ecuador, se requieren fiscales especializados y miembros de diferentes instituciones que puedan identificar a víctimas. Sería necesario la capacitación de más personal ya que por la falta de recursos económicos esta situación ha sido dejada en espera. Además los recursos financieros son insuficientes, desde 2012 ya no se brinda un presupuesto destinado para esta área y se vuelve más complejo enfrentar este delito. A nivel institucional existen organismos encargados como el Ministerio del Interior que es la principal institución gubernamental para la lucha contra este ilícito, la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional contra la Trata de personas ha tenido un rol muy ínfimo, al punto que no ha sido posible encontrar información relevante sobre la misma.

La creación de políticas en el Ecuador son mixtas ya que buscan incluir la participación social. El estado no cuenta con una ley específica contra la trata, la mayoría de medidas legales están incluidas dentro del COIP, vale mencionar que todas las leyes existentes y la Constitución promueven una perspectiva de respeto hacia los derechos humanos. Sin embargo en la realidad esto cambia, ya que muchas veces en el caso de víctimas no reciben la asistencia necesaria, mostrando una vulneración de derechos hacia estas personas. Las respuestas en Ecuador se han dado de una forma en la que se acata las medidas internacionales y adquieren un reconocimiento directo dentro de la legislación nacional, al momento de la aplicabilidad cuenta con altas limitaciones por la falta de presupuesto que no permite

realizar un trabajo integral. Estas barreras conllevan a tener políticas que no se cumplen y se mantienen solo escritas en documentos.

Aunque Colombia cuenta con presupuesto para invertir en política social esta no ha logrado satisfacer del todo a la sociedad y más se preocupa por continuar con su modelo liberal, Ecuador al contrario muestra una mayor inversión que Colombia y se lo puede confirmar con sus diferentes políticas por ejemplo el Bono de Desarrollo Humano. A nivel legal el gobierno colombiano ha respetado muchos parámetros recibidos por parte del Protocolo de Palermo y además acata varias de las recomendaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos, por eso cuenta con una legislación que responde a gran parte de las necesidades de la trata; en el caso del Ecuador no existe un sistema legal específico, lo que señala falta de políticas acordadas al tema. En el caso de Colombia se promueve una parcial participación de la sociedad civil y la academia, mientras que Ecuador solo incluye a la academia para temas específicos; este tipo de actores son importantes para la creación de políticas ya que incluyen nuevas perspectivas debido a sus conocimientos o experiencias vividas.

Los problemas de coordinación entre el Estado y los Departamentos, Municipios e Instituciones afectan a los dos países, al no establecer claramente los roles de cada organismo unos se superponen sobre otros y establecen qué medidas tomar, aunque los Ministerios del Interior son el organismo rector hace falta un mayor trabajo articulado que reduzca estos asuntos. El personal capacitado es insuficiente y especialmente existen limitaciones al momento de identificar a víctimas, a pesar de que existen capacitaciones se puede notar que no son del todo funcionales ya que continúan este tipo de fallas. Un elemento sustancial y casi inexistente ante la trata son las evaluaciones de resultados, esta es una exigencia que permite establecer los logros obtenidos después de la ejecución de un proyecto; sin la generación de estas evaluaciones es complejo conocer las falencias para proponer futuras mejoras.

Aunque ambos países son vecinos sus realidades llegan a ser diferentes, están influenciados por la globalización, son parte del sistema capitalista y son gobiernos democráticos. A pesar de que los dos países están afectados por este mismo delito la

manera en la que les perjudica tiene sus diferencias, las formas de solución deben estar en un constante replanteamiento ya que el delito también lo hace; la modernidad reflexiva plantea la necesidad de un dinámico cambio de medidas de respuesta para poder enfrentar las exigencias que la trata genera.

5. Conclusiones

Respondiendo la pregunta de investigación que se planteó, se puede decir que las respuestas del gobierno colombiano se han dado de una forma más efectiva y eficaz ya que cuentan con una perspectiva más inclusiva y que respeta la mayoría de parámetros establecidos por el protocolo de Palermo, además porque cuentan con recursos que se destinan de manera regular para la reducción del delito.

A continuación, las conclusiones que sustentan esto:

- Los Estados reconocen los riesgos generados por la Trata, así que buscan la incidencia internacional para poder recibir asistencia y además distintos tipos de ayuda. Por ejemplo el trabajo realizado por la UNODC que consiste en brindar asistencia técnica a Ecuador y Colombia para reducir la incidencia del delito.
- Al ser las mujeres, niñas y jóvenes las principales afectadas, los Estados buscan enfrentar este delito asistiendo a este grupo vulnerable. Esto lo realizan debido a que en sus estadísticas nacionales lo tienen identificado y por eso Ecuador y Colombia reciben apoyo por parte de fundaciones para dar asistencia principalmente a este grupo vulnerable.
- Faltan mecanismos de control y los procedimientos legales no llegan a cumplirse del todo en estos países, promoviendo pocos casos de judicialización y de encarcelamiento a victimarios. Las trabas burocráticas dejan juicios sueltos y no se obtienen veredictos, una de las principales causas probables suele ser la corrupción. Las víctimas no llegan a recibir la asistencia necesaria por parte de sus gobiernos, ya que no se culminan todos los procesos para reintegrarlos a la sociedad, temas como acceso a empleo continúan siendo inalcanzables.

- Ambos Estados cuentan con reconocimiento de la Trata dentro de sus Constituciones, además poseen Planes Nacionales y un sistema Interinstitucional que buscan mitigar los efectos de este delito.
- Los informes realizados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos son los principales documentos que explican la situación de los países y sus falencias para enfrentar este problema. En el caso colombiano se afirma que sí han cumplido con los parámetros mínimos, aunque esta situación cambió desde el 2014 cuando se empezó a dar menor atención a esta área. Ecuador nunca ha logrado cumplir con los estándares mínimos, es por eso que la mayoría de recomendaciones buscan promover mejoras sustanciales, a nivel judicial Ecuador no dispone de sistemas de asistencia mediata, los que permitirían mejorar la situación a corto plazo de las víctimas.
- El accionar del gobierno colombiano ha sido más activo contra la Trata, ya que cuenta con mayor institucionalidad, además la planificación es bastante organizada a pesar de que la relación con los municipios muchas veces tiene sus fallas. Ecuador cuenta con institucionalidad, sin embargo hacen faltan profesionales expertos en estos temas; la planificación estatal existe pero faltan informes que muestren los avances y retrocesos en el contexto nacional. La asistencia a víctimas es una falencia en ambos Estados
- El trabajo ecuatoriano se ha caracterizado por ser más preventivo, las tareas de sus distintas instituciones lo demuestran. Colombia cuenta con labores preventivas, pero además existe trabajo a nivel de investigación, sanción y protección. Cada gobierno ha considerado que prioridad dar a la Trata, la ayuda proveniente de la cooperación internacional siempre ha sido bienvenida y no se han encontrado casos en los que se reste importancia a su accionar. El presupuesto es un problema constante, especialmente para el Ecuador que casi no asigna dinero de su presupuesto para combatir este delito.

- En el Ecuador se buscan que aumente la protección a víctimas, que se reduzca la corrupción y que se refuerce la atención estatal. En Colombia se menciona el fortalecer su sistema de justicia y aumentar la socialización a la población. Ambos Estados han buscado descentralizar las políticas brindando autonomía a sus municipios y departamentos, Colombia se encuentra más anticipada ya que también incluyen a grupos sociales, brindan asistencia mediata y emergente.
- Muchas veces parte de la implementación de políticas generan fallas, una mala planificación de políticas públicas y un deficiente sistema institucional son los causantes de estos problemas. Ecuador no cuenta con un trabajo articulado, el COIP cuenta con vacíos jurídicos, el sistema judicial es escaso y faltan espacios de asistencia, queda un extenso trabajo por hacer. Colombia no brinda la ayuda necesaria al Departamento de Nariño, la identificación a víctimas es escasa y el querer reintegrarlos a la sociedad es algo que sucede muy poco; además el trabajo intersectorial e interinstitucional cuenta con problemas que no permiten definir claramente qué trabajo realizar. Como no se han respetado este tipo de mejoras ambos países cuentan con deficiencias en generación de políticas, causando bajas calificaciones internacionales.

6. Recomendaciones

- Es acertado recibir atención internacional, sin embargo es necesario reconocer las realidades internas para poder crear políticas adaptadas a situaciones específicas. Por medio de una adecuada identificación de problemas por parte del Estado se vuelve posible conocer las realidades, y saber a qué sectores intervenir y con qué tipo de políticas.
- Aunque el enfoque de género está incluido legalmente, hacen falta procesos de ayuda y asistencia para reducir las afectaciones que reciben las mujeres, niñas y jóvenes. Es necesario que se incluyan sistemas especializados en ayuda a mujeres y además se fortalezca el trabajo de personas capacitadas en el tema.

- Si no se fortalecen los sistemas judiciales este delito va a continuar en aumento; es vital generar departamentos judiciales especializados en la Trata, con procesos que no sean engorrosos y busquen la ayuda a víctimas.
- Es recomendable prestar atención a las recomendaciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos; cumpliendo estos requisitos se puede recibir mayor asistencia económica y de capacitación. Además es una obligación de los Estados respetar los parámetros mínimos de acción ya que de esa forma es posible ir reduciendo los efectos generados por la Trata.
- La asistencia a víctimas es un tema que continúa sin ser del todo atendido, si no se brinda la ayuda necesaria las personas pueden quedar afectadas psicológicamente por vida lo que les generaría varios problemas psicológicos que pueden afectar a su entorno y a la sociedad. Es imprescindible la generación de espacios de asistencia especialmente a largo plazo ya que este tipo de afectaciones pueden reaparecer en las víctimas.
- El trabajo de los gobiernos debe ser integral en su proceso, no solo enfocarse en temas puntuales. Cada espacio debe ser priorizado y es imperioso que se brinde un presupuesto que por lo menos cumpla relativamente todas las áreas de acción.
- La corrupción es un elemento presente dentro del Ecuador que limita su proceso de administración y llega a ser relevante ya que los distintos procesos de judicialización se retrasan y se generan mafias dentro de las instituciones públicas, es necesario promover su reducción por medio de una remuneración justa a los empleados, promover la transparencia de instituciones, eliminar sistemas políticos que generen corrupción, aumentar el control sobre las instituciones e investigar a los funcionarios constantemente para así evitar problemas de Trata, es necesario promover la participación de instituciones privadas y públicas para que brinden la debida protección a víctimas. El Estado no debe reducir su atención a afectados y es importante que prioricen este tema dentro de sus políticas. Colombia cuenta con diferentes problemas, debe trabajar de manera más organizada entre instituciones y brindar una asistencia a largo plazo que ayude a víctimas con su completa inclusión.

- La planificación debe ser bien trabajada escuchando a distintas voces para que la creación de políticas sea y cumpla con los requerimientos que cada país necesita. El trabajo en el Ecuador debe articularse para poder responder a las demandas que la sociedad tiene, es necesario reformar el COIP para que dejen de existir los vacíos jurídicos existentes y que se generen los espacios de asistencia necesarios. En el caso colombiano el gobierno debe trabajar conjuntamente con el Departamento de Nariño sin dejarlo aislado, deben capacitar profesionales que puedan identificar a víctimas y otros que den la ayuda necesaria para reintegrarlos a la sociedad, los trabajos interinstitucionales tienen que reformarse para que se defina dónde y cómo debe actuar cada institución.
- El riesgo que genera la trata es innegable, la generación de trabajos articulados entre países permite un sistema de lucha contra el delito más unificado que puede reducir su impacto. El valor que tienen las constantes investigaciones producen cocimientos con medidas aceptables, si se los implementa adecuadamente en cada país es posible disminuir las afectaciones que la trata desarrolla.
- La identificación de problemas es la primera fase que debe completarse para que exista un sistema de generación de políticas. Si Ecuador y Colombia además organizan, formulan soluciones, implementan alternativas, trabajan coordinadamente y evalúan sus políticas de manera constante, obtendrían un mayor alcance que logre beneficiar a su población.
- Con esta investigación se genera algunos esquemas sobre la situación de los dos Estados. Utilizando otro tipo de metodologías se puede ampliar el tipo de investigación, especialmente enfocándolo a una valoración de políticas donde se pueda evaluar modelos de políticas específicos y sus repercusiones dentro de los grupos atendidos.

7. Bibliografía

- ACNUR. (2014). *El TRABAJO DE ACNUR EN FRONTERA NORTE* . Obtenido de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2014/ACNUR_Ecuador_2014_Frontera_ES_Abril_v2.pdf?view=1
- ACNUR. (2017). *Trata y tráfico de personas*. Obtenido de <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/trata-y- trafico-de-personas/>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2016). *Los Instrumentos Universales de los derechos humanos*. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>
- ANDES. (2013/01/23). *Ecuador contará con sistema informático para identificar las rutas de trata de personas*. Obtenido de <http://www.andes.info.ec/es/judicial/ecuador-contar%C3%A1-sistema-inform%C3%A1tico-identificar-rutas-trata-personas.html>
- Banco Central del Ecuador. (2007). *PRO FORMA DEL GOBIERNO CENTRAL Y LÍMITE DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO AÑO 2007* . Obtenido de <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Proforma/INFPROFORMA2007.pdf>
- Bañón , R., & Carrillo, E. (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Basu, R. (2004). *Public Administration: Concepts And Theories*. Obtenido de STERLING PUBLISHERS PRIVATE LIMITED: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=yoQ45hn_dFsC&oi=fnd&pg=PR5&dq=public+administration+theories&ots=r_HiNX94yz&sig=PFVFXql dhFFz9Jnzd19EI990Vj8#v=onepage&q=public%20administration%20theories&f=false
- Benítez, W. G. (2007). *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Obtenido de Escuela superior de administración pública Universidad Sergio Arboleda Bogotá
- Buitrón, A. (2011). *Estudio sobre el Estado de la Trata de personas en el Ecuador*. Obtenido de Oficina de las NNUU contra la droga y el delito: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf
- Camacho, M. G. (2000). *TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. TOLUCA, MÉXICO: EDITORIAL PORRÚA.

- Cancillería Colombia. (2016). *Prevención del delito*. Obtenido de <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/crime>
- Carreño, A. A. (2015). *LOS POSTULADOS FUNDAMENTALES DE LA TEORÍA DE LA MODERNIDAD REFLEXIVA DE ANTHONY GIDDENS*. Obtenido de UNAM
- Castillo, F. S. (2012). *LA INVESTIGACION PREPROCESAL*. Obtenido de <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/procedimientopena/2011/09/09/la-investigacion-preprocesal>
- Castillo, J. C. (2015). *MALES PÚBLICOS GLOBALES Y LAS RESPUESTAS DESDE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES. EL CASO DEL TRÁFICO Y LA TRATA DE PERSONAS EN EL ECUADOR. AÑOS: 2009-2014*". Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/7577/6.H03.000679.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas. (S/F). *Reflexiones en la fecha de Conmemoración del Día Internacional Contra la Trata de Personas*. Obtenido de <https://cptratadepersonas.org/>
- CNNA, CONAMU, DNG, UNICEF, OIT. (2006). *Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las víctimas*. Obtenido de Consejo nacional de la niñez y adolescencia: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/9059.plan_nacional_trata.pdf
- Coloma, S. (2012). *DIAGNÓSTICO SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR (2005-2010)*. Obtenido de Observatorio Latinoamericano sobre la trata de personas y tráfico de migrantes: http://www.observatratadecuador.org/upload/files/10%20ANEXO%201_diagnostico%20trata%202005-2010.pdf
- Congreso de Colombia. (1994). *LEY 248 DE 1995*. Obtenido de <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/FAMILIA/FL24895.htm>
- Congreso De Colombia. (29 de Agosto de 2005). *LEY N° 985*. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4048.pdf>
- Congreso Nacional. (2003). *CODIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA* . Obtenido de Registro Oficial 737 de 03-ene.-2003: <http://www.igualdad.gob.ec/docman/biblioteca-lotaip/1252--44/file.html>
- Congreso Nacional. (2005). *CÓDIGO DEL TRABAJO*. Obtenido de <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/CODIGO-DEL-TRABAJO.pdf>
- Corporación Espacios de Mujer. (S/F). *LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA: LA ESCLAVITUD MODERNA*. Obtenido de <http://www.tipheroes.org/media/1597/la-trata-en-colombia.pdf>

- Corte Constitucional de Colombia . (2015). *Consttución Política de Colombia* . Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Council Of Europe Portal. (2017). *Action against trafficking in human beings*. Obtenido de <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/home>
- Cumbre Iberoamericana sobre Derechos Humanos, Migración y Trata de Personas. (2015). *DECLARACIÓN DE BOGOTÁ DE LA PRIMERA CUMBRE IBEROAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS, DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (FIO)*. Obtenido de <http://cumbretratafiobogota2015.defensoria.gov.co/Noticias/noticia8.html>
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *100 REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD* . Obtenido de XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables : <https://www.justiciachaco.gov.ar/pjch/contenido/varios/100reglas.pdf>
- Defensoría del Pueblo Colombia. (2016). *Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de personas en la Región Andina (Colombia)*. Obtenido de <http://repositorio.dpe.gov.ec/bitstream/39000/1309/3/CT-005-2016.pdf>
- Departamento de Estado de EEUU. (2007). *Introducción del Informe sobre la Trata de Personas – 2007*. Obtenido de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1957.pdf
- Departamento de Estado de EEUU. (2015). *Informe sobre Trata de Personas* . Obtenido de <https://www.state.gov/documents/organization/246072.pdf>
- Departamento de Estado de EEUU. (2016). *Ecuador*. Obtenido de OFFICE TO MONITOR AND COMBAT TRAFFICKING IN PERSONS 2016 Trafficking in Persons Report: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2016/258759.htm>
- Deubel, A.-N. R. (2007). *Políticas Públicas formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora. Obtenido de Ediciones Aurora.
- Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones. (2014). *IV curso virtual de la PJ*. Obtenido de http://www.portal.dnpj.gob.ec/inicio/images/DOC_PUB/CAPACITACI%C3%93N_/CONSTITUCION%20%20y%20COIP.pdf
- El Espectador. (2013/01/03). *Aumentan denuncias en línea contra la trata de personas*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/aumentan-denuncias-linea-contra-trata-de-personas-articulo-402452>
- El Telégrafo. (2016/07/06). *En 4 años, Ecuador rescató a 546 víctimas de la trata de personas*. Obtenido de EXPERTOS INTERNACIONALES ANALIZARON ESTA PROBLEMÁTICA EN UN

SEMINARIO ORGANIZADO POR LA FLACSO Y SAVE THE CHILDREN:

<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/en-4-anos-ecuador-rescato-a-546-victimas-de-la-trata-de-personas>

- El Tiempo. (2014/07/01). *Una red de trata esclavizaba a siete colombianas en Cancún*. Obtenido de Las mujeres eran sometidas a abusos laborales y sexuales. Fueron rescatadas.: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/rescatan-a-siete-colombianas-explotadas-en-cancun/14189814>
- El Universo. (Julio de 2005). *Otra advertencia al país por trata de personas*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2005/06/04/0001/14/99DDB40EEA4745AAAC6120EA84D55F87.html>
- El Universo. (2012/05/21). *Ecuador sin presupuesto para combatir la trata de personas*. Obtenido de <http://www.eluniverso.com/2012/05/21/1/1422/ecuador-sin-presupuesto-combatir-trata-personas.html>
- Embajada de EEUU en Colombia. (2010). *INFORME ANUAL SOBRE LA TRATA DE PERSONAS 2010 - COLOMBIA*. Obtenido de <https://spanish.bogota.usembassy.gov/repratapersonas2010.html>
- Fiscalía General del Estado. (2012). *Invitación : Encuentro Nacional sobre trata de personas y tráfico ilícito de Migrantes: Género, Acceso a la justicia, Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Obtenido de <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/398-invitation--encuentro-nacional-sobre-trata-de-personas-y-traffic-ilicito-de-migrantes-genero-acceso-a-la-justicia-derechos-humanos-y-politicas-publicas.html>
- Fiscalía General del Estado. (Septiembre de 2013). *La Trata de personas en Ecuador*. Obtenido de Delitoscopio Informe Estadístico: http://www.observalatrataecuador.org/upload/files/Trata%20de%20Personas_FGE.pdf
- Fundación Quimera. (2015). *Observatorio sobre Trata de personas y Tráfico de migrantes*. Obtenido de <http://fnquimera.org/#Nuestro>
- Gavilanes, R. V. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. Obtenido de Revista Desafíos
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. UK: Cambridge: Polity.
- Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Obtenido de Alianza Editorial: http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/files/2014/03/Giddens-Consecuencias_de_la_modernidad.pdf
- Giddens, A., Beck, U., & Lash, S. (1997). *Modernización Reflexiva Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad.

- Gobernación de Esmeraldas . (2016). *Tráfico y trata de personas*. Obtenido de <http://gubernacionesmeraldas.gob.ec/trata-y-traffic-de-personas/>
- Guzmán, M. M. (S/F). *Derechos humanos y políticas públicas* . Obtenido de Programa Andino de Derechos Humanos, PADH
- Herrera, Á. P. (2009). *DESCRIPCIÓN DEL FENÓMENO DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA, Y SU IMPACTO EN LAS MUJERES, CON UNA MIRADA TRIDIMENSIONAL: GLOBALIZACIÓN, DERECHOS HUMANOS, Y GÉNERO* . Obtenido de PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA : <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis218.pdf>
- Hidalgo, V. M. (2015). *ANÁLISIS DE LAS FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA, A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA*. Obtenido de Flacso Ecuador: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7776/2/TFLACSO-2015VMH.pdf>
- Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor Specific Theory and the Ground of International Relations. En F. P. Analysis. Brigham Young University.
- King, L. (S/F). *International Law and Human Trafficking* . Obtenido de TOPICAL RESEARCH DIGEST: HUMAN RIGHTS AND HUMAN TRAFFICKING: <http://www.du.edu/korbel/hrhw/researchdigest/trafficking/InternationalLaw.pdf>
- MERCOSUR. (2012). *PLAN DE ACCIÓN 2013-2014 DEL FORO CONSULTIVO DE MUNICIPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVINCIAS Y DEPARTAMENTOS DEL MERCOSUR*. Obtenido de http://mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/DEC_054-2012_ES_Plan%20de%20Accion%20del%20FCCR.pdf
- MIES. (2012). *Agenda para la igualdad de niñas, niños y adolescentes 2012 2013*. Obtenido de <http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/master-agenda-ni%C3%B1ez-2da-edicion.pdf>
- Millé, C. (2015). *La red mundial de trata de personas se duplicó en la última década*. Obtenido de <https://sobrelatrata.wordpress.com/2015/06/10/la-red-mundial-de-trata-de-personas-se-duplico-en-la-ultima-decada/>
- MINEDUC. (2012). *Acuerdo Ministerial 0482-12*. Obtenido de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/ACUERDO-482-12.pdf>
- MinInterior. (2016). *Ministerio del Interior Colombia*. Obtenido de <http://www.mininterior.gov.co/>
- Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Obtenido de http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf

- Ministerio de Hacienda. (2014). *Presupuesto general de la nación*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/imagen20048/presentacin-presupuesto-general-nacin-colombia-2014>
- Ministerio de Justicia . (2014). *CODIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL*. Obtenido de SERIE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS NEOCONSTITUCIONALISMO Y SOCIEDAD : http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf
- Ministerio de Salud . (2013). *El Ministerio de Salud Pública (MSP) creó la "Ruta de Atención a Víctimas de Trata de Personas"*. Obtenido de <http://instituciones.msp.gob.ec/somossalud/index.php/enterate/380-ministerio-de-salud-publica-presentara-ruta-de-atencion-a-victimas-de-trata-de-personas>
- Ministerio de Salud. (2015). *Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI*. Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx
- Ministerio del Interior . (2016). *Ministerio del Interior*. Obtenido de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/>
- Ministerio del Interior. (2012). *INFORME DE CUMPLIMIENTO POR EJES DEL “PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS”, EN EL ECUADOR*. Obtenido de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2014/09/INFORME-COMISION-INTERINSTITUCIONAL2012.pdf>
- Ministerio Del Interior. (2013). *INFORME DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA UNIDAD CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES POR EJES DEL PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS*. Obtenido de <http://www.observatratatecuador.org/upload/files/4%20Min-Interior-INFORME-ACTIVIDADES-UNIDAD-2013-FINAL.pdf>
- Ministerio del Interior. (2016). *Con la Trata de personas no hay tarta*. Obtenido de <http://tratadepersonas.mininterior.gov.co/prensa>
- Ministerio del Interior. (2016). *Tipificación del delito de Trata de Personas a través del Código Orgánico Integral Penal*. Obtenido de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/tipificacion-del-delito-de-trata-de-personas-a-traves-del-codigo-orgánico-integral-penal/>
- Ministerio del Interior. (s/f). *Policía Nacional desarticula banda internacional de trata de personas*. Obtenido de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/policia-nacional-desarticula-banda-internacional-de-trata-de-personas/>

- Montenegro, V., & Fontaine, G. (2014). *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, FLACSO Ecuador*. Obtenido de La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1341/1198>
- Murillo, D. C. (2012). *Diagnóstico sobre la trata de personas en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo*. Quito.
- Naciones Unidas. (S/F). *ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DE LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR*. Obtenido de OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Lima, Perú:
http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/ECUADOR/trata_de_personas_en_ecuador_Final.pdf
- Observatorio de asuntos de género. (2006). *La esclavitud aún existe. Se perpetúa con la Trata de personas*. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag-boletin-7.pdf>
- OHCHR. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Obtenido de http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- OIM. (2006). *GUÍA DE ASISTENCIA A VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA*. Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo20b.pdf>
- OIM. (2017). *Counter-Trafficking*. Obtenido de <http://www.iom.int/counter-trafficking>
- OIT. (2017). *Trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y trata de seres humanos*. Obtenido de <http://ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--es/index.htm>
- Peralta, S. P. (2014). *ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO Y ECUADOR*. Obtenido de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/7433/10.26.001788.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Porras, M. A. (2013). *TRATA DE PERSONAS: FALLO O CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO SOCIAL DEL ESTADO COLOMBIANO*. Obtenido de PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA:
https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15231/BarraganMariaAndre_a2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Presidencia de la República del Ecuador. (Abril de 2007). *INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, RAFAEL CORREA EN LA PRESENTACIÓN DEL PLAN ECUADOR*. Obtenido de <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-04-24-Presentaci%C3%B3n-del-Plan-Ecuador.pdf>

- Presidencia del Ecuador. (1998). *Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador*. Obtenido de http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfmundo/plan_nac_dh_equador.pdf
- Revista KAS Papers. (2010). *RETOS Y REALIDADES DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA*. Obtenido de No.9: http://www.kas.de/wf/doc/kas_19259-544-1-30.pdf
- Ripoll, A. (2008). *COLOMBIA: SEMILLERO PARA LA TRATA DE PERSONAS**. Obtenido de <http://www.unimilitar.edu.co/documents/63968/76556/Rev3No1.AlejandraRipoll.pdf>
- SENPLADES. (2015). *Buen Vivir Plan Nacional*. Obtenido de <http://www.buenvivir.gob.ec/>
- SENPLADES, DNP. PFP. (2014). *Plan binacional de integración fronteriza Ecuador Colombia 2014 2022*. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/PLAN-BINACIONAL-28-11-2014baja.pdf>
- Sistema Único de Información Normativa. (1981). *LEY 51 DE 1981*. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1605470>
- Solarte, W. N. (2014). *PUNTOS CRÍTICOS EN EL CONTROL Y PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS, COLOMBIA*.
- Status of ratification of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols*. (Octubre de 2012). Obtenido de Convention against Transnational Organized Crime : https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/COP6/CTOC_COP_2012_CRP/CTOC_COP_2012_CRP1.pdf
- The Asia Foundation. (2008). *COMBATING HUMAN TRAFFICKING IN VIETNAM: Lessons Learned and Practical Experiences for Future Program Design and Implementation 2002-2008*. Obtenido de <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/FINALVNTraffickingReport0808.pdf>
- Tiempo de los derechos. (2017). *Lista de organizaciones que combaten la trata de personas:*. Obtenido de <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/sep10/enlaces.pdf>
- Trujillo, E. V. (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Obtenido de Universidad de los Andes: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/GEN_ESTUDIO_Colombia_Trata%20de%20personas%20en%20Colombia.pdf
- UNICEF. (2010/2011). *La inversión social en el presupuesto general del Estado*. Obtenido de Asignación presupuestaria en el Sector Social: https://www.unicef.org/ecuador/2010_-_3.pdf / https://www.unicef.org/ecuador/Asignacion_PGE_2011_web.pdf

- UNICEF. (2012). *Trata de personas, una forma de esclavitud moderna*. Obtenido de Un fenómenos mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes: [https://www.unicef.org/argentina/spanish/Trata2012\(1\).pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/Trata2012(1).pdf)
- UNICEF. (2017). *Child protection from violence, exploitation and abuse*. Obtenido de https://www.unicef.org/protection/57929_58005.html
- UNICEF. (2017). *Información básica sobre TRATA de personas* . Obtenido de https://www.unicef.org/lac/Informacion_basica.pdf
- Universidad Nacional de Colombia. (2009). *Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/frontpage/Investigacion_Trata_CO1.pdf
- UNODC . (2010). *United Nations launches global plan of action against human trafficking*. Obtenido de <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/September/un-launches-global-plan-of-action-against-human-trafficking.html>
- UNODC. (2007). *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Obtenido de New York: http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf
- UNODC. (2014). *Global Report on Trafficking in Persons*. Obtenido de http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf
- UNODC. (2014). *Informe Mundial sobre la trata de personas*. Obtenido de Resumen Ejecutivo: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf
- UNODC. (2017). *Prevención del Delito y Justicia Penal*. Obtenido de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/crime/index.html>
- UNODC. (2017). *UN.GIFT - Iniciativa Global de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Trata de Personas*. Obtenido de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/ungift.html>
- UNODC. (2017). *UNODC on human trafficking and migrant smuggling*. Obtenido de <https://www.unodc.org/unodc/human-trafficking/>
- Wilson, M. S. (2008). *Recorrido histórico sobre la trata de personas*. Obtenido de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanálisis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>