

PLAN DE ACCIÓN

CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Plan 2024 - 2030



EL NUEVO
ECUADOR

Ministerio del Interior



BID

Mejorando vidas



**REPÚBLICA
DEL ECUADOR**

Presidente de la República
Daniel Noboa

Ministra del Interior
Mónica Palencia

Viceministro de Seguridad Pública
Vicente Auad

Subsecretario de Seguridad Pública
Guido Núñez Torres

**Director Contra la Trata de Personas
y Tráfico Ilícito de Migrantes**
Tomás Guayasamín

Equipo Consultor
Sonia García
M. Elena Enríquez
Elizabeth Morillo
Marcelo Paredes

Equipo de Apoyo Ministerio del Interior
Yohama Calderón

Equipo Banco Interamericano de Desarrollo
Felipe Muñoz
Jefe de la Unidad de Migración
Francisco Zegarra
*Especialista Líder de Operaciones
de la Unidad de Migración*
Giovanna Tipán
Consultora de la Unidad de Migración

Con el apoyo
Banco Interamericano de Desarrollo
BID

Edición y corrección de estilo
María Fernanda Egüez

Diseño y Diagramación
Daniela Vaca
René Marques

Quito, enero de 2024
Ministerio del Interior
Gobierno del Ecuador

Instituciones Participantes
Ministerio del Interior
Ministerio de Educación
Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
Ministerio de Inclusión Económica y Social
Ministerio de Relaciones Exteriores
y Movilidad Humana
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Salud Pública
Ministerio de Turismo
Ministerio de Telecomunicaciones y
de la Sociedad de la Información
Consejo de la Judicatura
Fiscalía General del Estado
Defensoría Pública
Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las opiniones expresadas en esta obra son de los
autores y no necesariamente reflejan el punto de
vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los
países que representa.

Contenido

Lista de Tablas v

Lista de Ilustraciones vii

Acrónimos..... ix

Capítulo I

Capítulo I: Proceso de formulación y marco conceptual del PACTIM..... 10

1.1. Proceso de formulación del PACTIM.....10

1.2. El combate al tráfico ilícito de migrantes en el contexto ecuatoriano 12

1.3. Marco jurídico internacional sobre tráfico ilícito de migrantes..... 13

1.4. Marco jurídico nacional sobre tráfico ilícito de migrantes..... 16

1.5. Marco jurídico conceptual..... 17

1.5.1. Las víctimas del tráfico ilícito de migrantes 22

1.5.2. Infractores o traficantes de personas 22

1.6. Enfoques del PACTIM 26

1.6.1. Enfoque basado en derechos humanos..... 26

1.6.2. Enfoque de movilidad humana 27

1.6.3. Enfoque de género..... 27

1.6.4. Enfoque intergeneracional..... 28

1.6.5. Enfoque intercultural 29

1.6.6. Enfoque de seguridad 29

1.6.7. Enfoque territorial..... 30

1.6.8. Enfoque de interseccionalidad..... 30

1.7 Principios del PACTIM 31

1.8. Modelo sistémico de análisis e intervención..... 31

1.9. Ejes de intervención contra el tráfico ilícito de migrantes 33

1.10. Período de referencia 35

Capítulo II

Capítulo II: Diagnóstico de la problemática y respuesta estatal..... 36

2.1. Ecuador como país de origen y tránsito de víctimas del tráfico ilícito de migrantes 36

2.1.1. Ecuador como país de origen de víctimas del tráfico ilícito de migrantes 37

2.1.1.1. Principales procesos de emigración y su relación con el TIM..... 37

2.1.1.2 Procesos de deportación..... 41

2.1.1.3 Desapariciones..... 43

2.1.1.4. Denuncias de delito de TIM 43

2.1.1.5. El TIM desde una mirada territorial..... 45

2.1.2. Ecuador como país de tránsito de víctimas del tráfico ilícito de migrantes . 50

2.1.2.1. Procesos de deportación..... 52

2.1.2.2. Inadmisiónes a ciudadanos de otras nacionalidades 54

2.2. Perfil de víctimas del tráfico ilícito de migrantes y perfil de los infractores ... 55

Capítulo II

2.2.1. Perfil de las víctimas del tráfico ilícito de migrantes ecuatorianas.....	55
2.2.1.1. Según sexo y grupos de edad.....	55
2.2.1.2. Según composición étnica.....	57
2.2.1.3. Según ocupación.....	58
2.2.2. Perfil de las víctimas del tráfico ilícito de migrantes continentales y extracontinentales.....	59
2.2.3. Perfil de los infractores.....	61
2.3. Rutas y costos del tráfico ilícito de migrantes.....	65
2.3.1. Rutas para el tráfico ilícito de migrantes ecuatorianos.....	65
2.3.1.1. Medios de captación.....	65
2.3.1.2. Las rutas.....	65
2.3.1.3. Costos.....	68
2.3.1.4. Delitos conexos.....	69
2.3.2. Rutas para el tráfico ilícito de migrantes continentales y extracontinentales	70
2.4. Causas del tráfico ilícito de migrantes.....	72
2.4.1. Causas desde la perspectiva de las víctimas.....	72
2.4.2. Causas desde la perspectiva del lucro económico de los infractores.....	73
2.5. Efectos del tráfico ilícito de migrantes.....	74
2.6. La respuesta del Estado.....	77
2.7. Evaluación de la amenaza.....	79
2.8. Árbol de problemas.....	82

Capítulo III

Capítulo III: Marco estratégico del PACTIM.....	84
3.1 Articulación del PACTIM con los instrumentos de planificación.....	84
Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.....	84
Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025.....	85
Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030.....	86
Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2023-2030.....	87
Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado 2024-2030.....	87
Plan Fénix para la Seguridad Pública y Ciudadana del Ecuador (2024-2025).....	88
Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMHU).....	89
3.2. Marco programático.....	90
3.2.1. Eje de promoción.....	91
3.2.2. Eje de prevención.....	96
3.2.3. Eje de asistencia y protección integral.....	100
3.2.4 Eje de persecución.....	104
3.2.5. Eje de gobernanza.....	107

Capítulo IV: Modelo de gestión y gobernanza del PACTIM.....112

4.1. Estructura para la gestión y gobernanza del PACTIM	112
4.1.1. Relación de las Mesas Técnicas con los Ejes del PACTIM	116
4.1.2. Modelo de articulación con los GAD para la implementación del PACTIM	117
4.1.3. Identificación de territorios prioritarios para el impulso del PACTIM.....	119
4.2. Proceso de seguimiento y evaluación del PACTIM.....	121

Referencias 125

Anexos..... 130

Anexo 1. Desafíos en la gestión de la política pública	130
Anexo 2. Atribuciones de las entidades del CI.....	131
Anexo 3. Indicadores asociados a las líneas de acción según eje	133

Lista de Tablas

Tabla 1: Instrumentos internacionales sobre TIM y sujetos de protección.....	14
Tabla 2: Normativa nacional	16
Tabla 3: Elementos constitutivos del delito de TIM	20
Tabla 4: Diferencias entre migración irregular, migración riesgosa y TIM	21
Tabla 5: Salidas y arribos de ecuatorianos hacia y desde México enero 2018- agosto 2021.....	38
Tabla 6: Descripción del Saldo Migratorio de ecuatorianos 2022-2023.....	40
Tabla 7: Sexo de las personas deportadas	42
Tabla 8: Rango de edad personas deportadas.....	42
Tabla 9: Reincidencia de los deportados.....	42
Tabla 10: Número de causas con sentencia por TIM	45
Tabla 11: Sexo de deportados según nacionalidad	54
Tabla 12: Rango de edad de deportados.....	54
Tabla 13: Sexo personas inadmitidas	55
Tabla 14: Rango de edad personas inadmitidas.....	55
Tabla 15: Características de las víctimas.....	55
Tabla 16: Delitos conexos al TIM 2022	69
Tabla 17: Noticias del delito de usura por año, según provincia de sorteo	70
Tabla 18: Factores que influyen en la decisión de emigrar	73
Tabla 19: Riesgos y efectos del TIM	75
Tabla 20: Líneas de acción del objetivo específico 1.1.	92
Tabla 21: Líneas de acción del objetivo específico 1.2.....	93
Tabla 22: Líneas de acción del objetivo específico 1.3.....	94
Tabla 23: Líneas de acción del objetivo específico 1.4.....	95
Tabla 24: Líneas de acción del objetivo específico 1.5.....	96
Tabla 25: Líneas de acción del objetivo específico 2.1.....	98
Tabla 26: Líneas de acción del objetivo específico 2.2.	99
Tabla 27: Líneas de acción del objetivo específico 3.1.	101
Tabla 28: Líneas de acción del objetivo específico 3.2.	103
Tabla 29: Líneas de acción del objetivo específico 4.1.....	105
Tabla 30: Líneas de acción del objetivo específico 4.2.	106
Tabla 31: Líneas de acción del objetivo específico 4.3.	106
Tabla 32: Líneas de acción del objetivo específico 5.1.....	107
Tabla 33: Líneas de acción del objetivo específico 5.2.	109
Tabla 34: Atribuciones de la entidad rectora de la seguridad y el orden público (MDI).....	112
Tabla 35: Plan Operativo Anual del CI	115
Tabla 36: Plan Operativo Anual Local	116
Tabla 37: Entidades nacionales y locales articuladas en la implementación del PACTIM	118
Tabla 38: Obligaciones y Atribuciones de los GAD en materia de Trata y Tráfico de Personas	119
Tabla 39: Criterios de priorización de territorios.....	120
Tabla 40: Proceso de seguimiento y evaluación del PACTIM.....	124
Tabla 41: Desafíos en la gestión de la política pública	130
Tabla 42: Objetivo específico 1.1. Generar conocimiento e información actualizada sobre el fenómeno de TIM para la toma de decisiones basada en evidencia	133
Tabla 43: Objetivo específico 1.2. Implementar acciones para la difusión, información, socialización, sensibilización del fenómeno migratorio en especial en territorios con vocación migratoria y consulados ecuatorianos en países receptores de migrantes	134

Tabla 44: Objetivo específico 1.3. Socializar información sobre el fenómeno de TIM y sensibilizar sobre la temática a los diferentes actores institucionales, sociales y económicos involucrados con el tema.....	135
Tabla 45: Objetivo específico 1.4. Incidir sobre las causas socioeconómicas que reproducen el TIM	135
Tabla 46: Objetivo específico 1.5. Construir comunidades de origen, habitables y amigables para fomentar la cohesión social y desincentivar la migración irregular.....	136
Tabla 47: Objetivo específico 2.1. Identificar sistemáticamente amenazas, factores de riesgo, áreas y grupos en situación de vulnerabilidad frente al tráfico ilícito de migrantes.....	136
Tabla 48: Objetivo específico 2.2. Establecer mecanismos de alerta temprana de potenciales víctimas de TIM.....	137
Tabla 49: Objetivo específico 3.1. Implementar servicios de asistencia con estándares de DDHH a víctimas y potenciales víctimas de TIM.....	139
Tabla 50: Objetivo específico 3.2. Promover acciones que restituyan los derechos de las personas afectadas por el TIM	140
Tabla 51: Objetivo específico 4.1. Fortalecer las capacidades institucionales para la investigación y judicialización del delito de TIM	141
Tabla 52: Objetivo específico 4.2. Fortalecer el proceso de investigación y judicialización del delito de TIM.....	142
Tabla 53: Objetivo específico 4.3. Incrementar la efectividad del sistema judicial frente al procesamiento del TIM y la reparación a las víctimas y el Estado	142
Tabla 54: Objetivo específico 5.1. Fortalecer la gestión institucional y la coordinación interinstitucional para la implementación de la política pública integral	143
Tabla 55: Objetivo específico 5.2. Fortalecer la capacidad de respuesta institucional para prevenir, investigar, judicializar el TIM y asistir a sus víctimas.....	144

Lista de Ilustraciones

Figura 1: Evolución normativa y de política pública sobre TIM.....	13
Figura 2: Tipos de redes	23
Figura 3: Funciones y actores implicados en el TIM.....	25
Figura 4: Principios que orientan la implementación del PACTIM	32
Figura 5: Principios que orientan la implementación del PACTIM	33
Figura 6: Estructura programática del PACTIM	36
Figura 7: Procesos de movilidad humana en los que se analiza el TIM.....	37
Figura 8: Evolución del TIM en el Ecuador	38
Figura 9: Flujos migratorios de ciudadanos ecuatorianos 2018-2023	41
Figura 10: Países según saldo migratorio de ecuatorianos	42
Figura 11: Número de deportaciones de ecuatorianos	43
Figura 12: Países desde donde fueron deportados	43
Figura 13: Porcentaje de migrantes ecuatorianos desaparecidos según país 2021-2023	45
Figura 14: Número de noticias de delito de TIM, causas judicializadas y sentencias	46
Figura 15: Número de víctimas de TIM por provincia.....	50
Figura 16: Tasa de víctimas de TIM por cada 100.000 habitantes	50
Figura 17: Azuay - número de víctimas por cantón.....	50
Figura 18: Cañar - número de víctimas por cantón.....	50
Figura 19: Chimborazo - número de víctimas por cantón	50
Figura 20: Tungurahua - número de víctimas por cantón	50
Figura 21: Morona Santiago - número de víctimas por cantón.....	51
Figura 22: Loja - número de víctimas por cantón	51
Figura 23: Número de víctimas de TIM continentales y extracontinentales	55
Figura 24: Deportaciones realizadas por el Ecuador 2003-2023	56
Figura 25: Número de deportados según nacionalidad	56
Figura 26: Número de inadmisiones de otras nacionalidades.....	57
Figura 27: Porcentaje según sexo de víctimas de TIM ecuatorianas	59
Figura 28: Porcentaje de víctimas según grupos de edad.....	59
Figura 29: Número de casos según la ocupación /profesión de las víctimas de TIM	61
Figura 30: Porcentaje de víctimas continentales y extracontinentales según sexo.....	64
Figura 32: Número de infractores según nacionalidad	65
Figura 33: Número de infractores de nacionalidad ecuatoriana por provincia	65
Figura 34: Infractores porcentaje según género	66
Figura 35: Infractores: porcentaje según grupo de edad.....	66
Figura 36: Ocupación/profesión de los infractores ecuatorianos	67
Figura 37: Rutas del TIM	70
Figura 38: Rutas del TIM	72
Figura 39: Rutas del TIM	78
Figura 40: Incidencia del delito	85
Figura 41: Grupo poblacional con mayor riesgo	86
Figura 42: Modalidades en las que opera el TIM	86
Figura 43: Redes sociales utilizadas en el TIM	86
Figura 44: Servicio al que acuden víctimas.....	86
Figura 45: Respuesta del Estado a víctimas de TIM.....	86
Figura 46: Investigaciones sobre los recursos que genera el delito del TIM	86
Figura 47: Árbol de problemas	88

Figura 48: Vinculación del PACTIM a los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.....89

Figura 49: Ejes y acciones proactivas y reactivas del PACTIM104

Figura 50: Marco Programático del PACTIM121

Figura 51: Estructura Organizacional del MDI para la implementación de la política de TIM122

Figura 52: Estructura orgánico funcional del PACTIM123

Figura 53: Relación de Ejes del PACTIM con las mesas técnicas.....126

Figura 54: Confluencia y articulación de entidades centrales con las de gobierno local127

Figura 55: Sistemas de seguimiento.....133

Acrónimos

Acrónimo	Significado
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
ANIMHU	Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAM	Consejo Andino de Autoridades Migratorias
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBP	Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP por sus siglas en inglés)
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CDH	Crédito de Desarrollo Humano
CELAG	Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica
CENAF	Centros de Atención en Frontera
CEPLAES	Centro de Planificación y Estudios Sociales
CI	Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas
CIES	Centro de Inteligencia Estratégica
CJ	Consejo de la Judicatura
CNIMH	Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana
COA	Código Orgánico Administrativo
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CSM	Conferencia Sudamericana sobre Migraciones
CTTIM	Comité Territorial Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes
DAPERVVETT	Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación de Víctimas de Violencia, Explotación, Trata
DCTPTIM	Dirección Contra la Trata Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
DDHH	Derechos Humanos
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DEVIF	Departamento de Violencia Intrafamiliar
DINAF	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes
DIPEE	Dirección de Protección a Ecuatorianos en el Exterior
DNAIM	Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
DP	Defensoría Pública del Ecuador
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ECC	Equipo Coordinador de Casos
EMA	Estatuto Migratorio Andino
ENCCO	Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado

Acrónimo	Significado
EPS	Economía Popular y Solidaria
ERJAFE	Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
FEDOTI	Fiscalías Especializadas en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional
FFAA	Fuerzas Armadas
FGE	Fiscalía General del Estado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GADP	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial
GADPR	Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural
GAP	Grupos de Atención Prioritaria
GDO	Grupo de Delincuencia Organizada
GIZ	Cooperación Alemana para el Desarrollo
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LCTPTIM	Ley Orgánica Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
LGBTIQ+	Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans, Travesti, Intersexual, Queer y otras identidades no incluidas en las anteriores
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MAPIS	Medidas Administrativas Inmediatas de Protección
MDG	Ministerio de Gobierno
MDI	Ministerio del Interior
MDT	Ministerio del Trabajo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTUR	Ministerio de Turismo
MMDH	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
MPCEIP	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTCTT	Mecanismo Territorial de Coordinación de Trata y Tráfico Ilícito de personas
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NDD	Noticias del Delito
NNA	Niñas, niños y adolescentes
NNUU	Naciones Unidas

Acrónimo	Significado
NRC	Consejo Noruego para Refugiados
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU MUJERES	Agencia de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAB	Plan de Acción de Brasil
PACTIM	Plan de Acción Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes
PAHO	Organización Panamericana de la Salud
PAM	Personas Adultos Mayores
PDYOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PMM	Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular
PMR	Pacto Mundial sobre los Refugiados
PN	Policía Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNSCCSP	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica
PNSI	Plan Nacional de Seguridad Integral
POA	Plan Operativo Anual
RAE	Real Academia Española
REGISTRATT	Registro de Casos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SIAF	Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales
SIMIEC	Sistema Migratorio Ecuatoriano
SISEGETT	Sistema de Seguimiento de Gestión de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
SJR	Servicio Jesuita a Refugiados
SNDPINA	Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia
SPAVT	Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal
TDP	Trata de Personas
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TIM	Tráfico Ilícito de Migrantes
UAFE	Unidad de Análisis Financiero y Económico
UGAIM	Unidad de Gestión de Administración de la Información Migratoria
UNATT	Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes de la Policía Nacional
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VDTIM	Víctimas de Tráfico Ilícito de Migrantes
VIP	Persona importante por su posición social o económica
VTDP	Víctimas de Trata de Personas
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza

Capítulo I: Proceso de formulación y marco conceptual del PACTIM

1.1. Proceso de formulación del PACTIM

La formulación del Plan de Acción Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (PACTIM) 2024-2030, que lidera el Ministerio del Interior (MDI), como ente rector de la política, en coordinación con las entidades del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas (CI), inició en 2019 con un proceso de análisis de la situación sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes (TIM) en Ecuador. El objetivo fue generar líneas de acción específicas para abordar esta problemática.

Dicho proceso contempló la participación de distintos sectores y actores sociales. El MDI realizó un proceso de investigación y levantamiento de información primaria y secundaria. La metodología aplicada consideró talleres, mesas de trabajo, entrevistas y encuestas. En estos espacios, contribuyeron emigrantes retornados, pobladores de las zonas con alta incidencia de TIM, líderes comunitarios, estudiantes universitarios, académicos, funcionarios de organismos internacionales, funcionarios de entidades gubernamentales del nivel nacional e internacional de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá.

Algunas fases de este proceso fueron:

- Durante el 2019, el MDI realizó, en la provincia de Cañar, talleres con familiares de migrantes y/o personas que conocen de cerca casos de TIM, con grupos de edad diversos, adolescentes y adultos, quienes participaron en grupos de discusión y encuestas. De igual forma, se mantuvo reuniones con la academia y autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- Durante el período 2020-2021 (pandemia COVID-19), el MDI continuó con el proceso de investigación y generación de información sobre el TIM.
- En marzo de 2023, el MDI, con apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), convocó a una mesa de trabajo en Quito, en la cual participaron líderes comunitarios de las provincias de Azuay, Chimborazo, Morona Santiago, Pichincha y Tungurahua. Estas localidades presentan mayor incidencia de TIM. En este espacio, se informó sobre la situación del TIM en Ecuador y sus riesgos. Se explicó el protocolo a seguir cuando existe algún caso de TIM y se receptaron aportes para la construcción de la política pública. Además, se realizaron mesas de trabajo con el CI, organismos internacionales y academia, para complementar el diagnóstico del PACTIM.
- Desde julio de 2023, en el marco de un acuerdo de cooperación técnica con la Unidad de Migración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el equipo consultor del Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) apoyó al MDI en la formulación del PACTIM. Sobre la base de la información recolectada anteriormente, se solicitó a las instituciones que conforman el CI que realicen una actualización de datos sobre los programas/proyectos, resultados alcanzados, nudos críticos y alternativas de mejora para enfrentar el TIM, insumos que se incorporaron al diagnóstico.
- En agosto de 2023, la Subsecretaría de Seguridad Pública del MDI, en coordinación con el equipo técnico del BID y de CEPLAES, convocó al CI a una primera jornada de trabajo de formulación del PACTIM. Se presentó el marco jurídico conceptual relacionado al TIM y el contexto general de este delito en el Ecuador. Los principales resultados obtenidos en esta jornada fueron: la validación del árbol de problemas, el diseño de objetivos y líneas de acción según los ejes de promoción, asistencia y protección, prevención del

delito, persecución y gobernanza. También se aplicó una encuesta de percepción para evaluar la amenaza del TIM.

- En septiembre de 2023, la Subsecretaría de Seguridad Pública del MDI, en coordinación con el equipo técnico del BID y CEPLAES, convocó al CI a la segunda jornada de trabajo de formulación del PACTIM. Se partió de los hallazgos del diagnóstico del TIM en el Ecuador, tomando como base los datos del sistema de Registro de casos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REGISTRATT) del MDI. Cumpliendo el objetivo propuesto para el taller, se validó la matriz de líneas de acción con las entidades del CI y se presentó a los asistentes el marco programático con la estructura y modelo de gestión-gobernanza del PACTIM.
- Paralelamente, durante el mes de septiembre de 2023, en coordinación con el MDI, el equipo consultor de CEPLAES realizó entrevistas a informantes calificados. Participaron funcionarios de instituciones nacionales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) y el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH); y de organismos de cooperación internacional, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) y la GIZ. Igualmente, se consultó a la academia, a docentes-investigadores del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y de la Universidad de Illinois de Chicago, con el fin de contar con sus aportes y recomendaciones para el PACTIM.
- En octubre de 2023, con la finalidad de hacer una devolución a los actores calificados entrevistados, se desarrolló una jornada de trabajo, convocada por

el BID, el equipo consultor de CEPLAES y el MDI. A los representantes de las instituciones antes mencionadas se sumaron organizaciones de migrantes como Alianza Migrante, organizaciones no gubernamentales como el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), el Consejo Noruego de Refugiados (NRC) y docentes-investigadores del Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En este taller, se presentaron los avances en la formulación de la política pública contra el TIM. Se expusieron los principales datos del diagnóstico, los objetivos, los ejes y las líneas de acción para un abordaje integral del fenómeno. Asimismo, se compartió el modelo de gestión del PACTIM, que plantea la coordinación de los diferentes sectores y actores, así como la articulación multinivel nacional y local, para la implementación efectiva del plan. Adicionalmente, se consultó a los participantes sobre la contribución que las diferentes entidades no gubernamentales podrían realizar para encontrar sinergias, complementar esfuerzos y coordinar iniciativas.

- El MDI emite el PACTIM mediante el Acuerdo Ministerial Nro. 0152 de 22 de noviembre de 2023.
- El MDI incluyó al PACTIM en la plataforma digital, Sistema de Seguimiento de Gestión de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (SISEGETT), visualizador que permitirá a las entidades gubernamentales monitorear el avance de su implementación.

Las visiones y experiencias compartidas en los distintos espacios de participación proporcionaron elementos para conocer y comprender los principales desafíos, las acciones prioritarias a realizar para enfrentar este delito desde una mirada integral, nacional y regional; asistir y proteger a las víctimas de forma oportuna y eficaz.

1.2. El combate al tráfico ilícito de migrantes en el contexto ecuatoriano

La emisión de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo Complementario Protocolo contra el tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (Palermo - Italia), en el 2000, a la cual suscribió Ecuador en el 2003, impulsó la respuesta a los compromisos adquiridos por el Estado en la materia, mediante la declaración como política prioritaria de la lucha contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras formas de explotación (Decreto Ejecutivo 1.181 de 2004).

Dos años después, se emitió el primer Plan Nacional para Combatir la Trata, el Tráfico, la Explotación Sexual, Laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes (2006), paralelamente y en ese mismo año, el Congreso Nacional reformó el Código Penal y tipificó el delito de tráfico ilegal de migrantes (art.440A). Posteriormente, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), expedido en el 2014¹, incorporó reformas a la figura del delito (art. 213) y sanciones para personas jurídicas, entre otros aspectos.

En el 2017, se expidió la Ley Orgánica de Movilidad Humana²(LOMH) y su Reglamento (agosto, 2017), que incluyó un capítulo (VI) sobre trata de personas y TIM, en el que constan las responsabilidades del Estado en materia de prevención, protección, atención y reinserción de las víctimas de TIM. Este marco legal permitió el abordaje integral de la problemática del TIM y la protección integral de las víctimas, complementando la persecución penal del delito con la política pública, mediante la acción coordinada de un conjunto de entidades públicas agrupadas en el denominado Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata

de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas. Este mecanismo de articulación para el combate de la trata de personas y el TIM funcionó con base en el Acuerdo Interinstitucional (0010)³ y el Protocolo de Actuación Interinstitucional en casos de TIM⁴.

En el año 2021, las reformas a la LOMH incluyeron varios temas relacionados con el TIM y las atribuciones del MDI, entre las cuales destacan: la definición de migración riesgosa; la inclusión de las personas que retornan forzosamente a los beneficios de la categoría de emigrantes retornados como son las víctimas de TIM; la definición de “víctima de tráfico ilícito de migrantes”; el registro de las víctimas y los principios de actuación; la inadmisión y un procedimiento administrativo específico para la deportación, conforme el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) a cargo del ente rector de control migratorio y régimen sancionatorio, el MDI.

En el 2023, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes⁵ (LCTPTIM) derogando el capítulo sobre trata y tráfico ilícito de personas de la LOMH e incluyó, entre otros aspectos, la integración y facultades del CI, lo cual eleva a estatus de ley orgánica el contenido del Estatuto de funcionamiento del CI. Adicionalmente, esta ley incluye responsabilidades de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en el combate al TIM y la trata de personas (TDP)⁶.

El CI es un cuerpo colegiado que agrupa a distintas carteras de gobierno junto a entidades de la función judicial y de control social; contempla, además, la posibilidad de participación de otras entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil

¹ Publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 180 del 10 de febrero del 2014.

² Publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro.938 del 6 de febrero del 2017.

³ Emitido en el Registro Oficial Nro.240 del 14 de mayo de 2018.

⁴ Acuerdo Interinstitucional Nro. 003 y publicado en Registro Oficial Nro.25 / 2020.

⁵ Publicada en el Registro Oficial Nro. 252 del 16 de febrero del 2023.

⁶ Está pendiente la expedición del Reglamento a la LCTPTIM.

y organismos intergubernamentales que pueden asistir con voz informativa. La Ley Orgánica Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (LCTPTIM) determina que la rectoría en materia de TIM corresponde al ente rector en materia de seguridad ciudadana y orden público (MDI), que tiene atribuciones para desarrollar e implementar en coordinación con las entidades del CI políticas públicas en los ámbitos de prevención, investigación, protección y asistencia integral a víctimas (art. 6).

En este contexto normativo y en uso de sus atribuciones, el MDI lideró la formulación del PACTIM en conjunto con las entidades que conforman el CI⁷. Cabe destacar que, con la promulgación de este plan, al 2023, Ecuador cuenta con dos políticas públicas que se complementan y permiten cumplir los compromisos internacionales y el mandato constitucional sobre la obligación del Estado de velar por los derechos de las personas nacionales y extranjeras víctimas de TIM y TDP: el Plan Nacional Contra la Trata de Personas (2019-2030)⁸ y el PACTIM (2023-2030).

Figura 1: Evolución normativa y de política pública sobre TIM



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

1.3. Marco jurídico internacional sobre tráfico ilícito de migrantes

Ecuador ha suscrito y ratificado varios instrumentos internacionales que son vinculantes y cuyos compromisos debe cumplir en materia de TIM y protección a determinados grupos humanos que enfrentan mayores riesgos y efectos agravados como son los niños, niñas y adolescentes (NNA), personas en movilidad humana, mujeres, diversidades sexuales, adultos mayores y otros. En la siguiente tabla, se presenta el detalle de los instrumentos directamente relacionados con TIM y aquellos que son aplicables a los sujetos de protección, como son las personas que solicitan refugio, asilo o son apátridas y que llegaron al país mediante el TIM.

⁷ Emitido por Acuerdo Ministerial Nro. 0194 el 25 de noviembre de 2019.

⁸ Acuerdo Ministerial Nro. 0194 Plan de Acción contra la trata de Personas 2019-2030 Registro Oficial Edición Especial 349, de 14 de febrero de 2020.

Tabla 1: Instrumentos internacionales sobre TIM y sujetos de protección

1. Sistema ONU	Objeto
Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1848	Contiene el catálogo de derechos de las personas por su condición inherente de seres humanos cuya aplicación es universal.
Estatuto INTERPOL, 1956	Conseguir y promover, dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respeto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la más amplia asistencia recíproca de las autoridades de policía criminal.
Convención de Viena sobre relaciones consulares, 1963	Establece las normas de actuación y el alcance de las oficinas consulares del Ecuador en los países del mundo.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), 1979	Promover el adelanto y la igualdad en el ejercicio de los derechos de las mujeres y las niñas, eliminando todas las formas de discriminación.
Convención sobre los Derechos del Niño, 1989	Asegurar la protección especial de NNA y la garantía de todos sus derechos humanos.
Pacto Mundial sobre las Migraciones (PMM), 2018 en Marrakech, Marruecos	Este pacto contempla entre sus objetivos reducir los riesgos y las vulnerabilidades a las que se enfrentan los migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo sus derechos humanos y brindándoles atención y asistencia. El objetivo 9 se refiere a reforzar la respuesta transnacional al TIM.
Pacto Mundial sobre Refugiados (PMR), 2018 en Nueva York	Su objetivo es asegurar respuestas más predecibles y equitativas de recepción, admisión y apoyo a las necesidades de refugiados, refugiadas y solicitantes de la condición de refugio y a los países que los acogen.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 1998	Juzgar a los individuos responsables de los más graves delitos que afectan al mundo entero, tales como genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.
Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000	Promover la cooperación internacional para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional.
Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000	Prevenir y combatir el TIM, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objetos de dicho tráfico.
Convenio Nro. 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes, 1975	Considera, entre otros aspectos, que la emigración de los trabajadores motivada por las condiciones del mercado del empleo debería realizarse bajo la responsabilidad de los organismos oficiales del empleo o con arreglo a los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes y, en particular, a los que permitan la libre circulación de los trabajadores.
2. Sistema Interamericano	Objeto
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969	Consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos.
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, 1989	Asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que, habiendo sido trasladados legalmente, hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también objeto de esta convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares.

2. Sistema Interamericano	Objeto
Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, 1992	Colaboración en la investigación criminal y persecución de crímenes transnacionales como el TIM.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belem do Pará", 1994	Establece el derecho humano de las mujeres a vivir sin violencia por razón de género y obliga a los Estados a desarrollar acciones legislativas, de política pública y otras para su erradicación.
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, 1994	Asegurar la pronta restitución de menores que tengan residencia habitual en uno de los Estados Parte y hayan sido trasladados ilegalmente desde cualquier Estado a un Estado Parte o que, habiendo sido trasladados legalmente, hubieren sido retenidos ilegalmente. Es también objeto de esta convención hacer respetar el ejercicio del derecho de visita y el de custodia o guarda por parte de sus titulares.
3. Sistema Andino	Objeto
Decisión 458 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, 1999	Lineamientos de la política exterior común, que dispone la necesidad de articular una posición conjunta que, bajo el principio de responsabilidad compartida, constituya la contribución de la Comunidad Andina (CAN) a la lucha internacional contra el crimen organizado.
Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la CAN, 2001	Entre sus objetivos, consta el establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF.
Carta Andina para Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2002	Desarrollar acciones necesarias para asegurar la protección de los derechos humanos de las minorías y combatir todo acto de discriminación.
Decisión 525 de la CAN de julio del 2002	Establece las especificaciones técnicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino, y el acuerdo MERCOSUR/ CMC/DEC. Nro. 18/08, que reconoce la validez de los documentos de identidad personal a los Estados parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los Estados asociados.
Decisión 548 sobre el Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios, 2003	Procurar a todo nacional de los Países Miembros la protección y asistencia en el lugar donde se encuentren y crear un mecanismo institucionalizado de cooperación en materia migratoria.
Estatuto Migratorio Andino (EMA), emitido por el Consejo Andino de Autoridades Migratorias (CAAM), 2021	Este mecanismo beneficia a los migrantes de los países miembros de la CAN, que se encuentren en irregularidad migratoria.
4. Sistema Sudamericano	Objeto
Declaración de Cartagena, 1984	Acuerdo regional entre los países de América Latina para la protección de refugiados y solicitantes de asilo en el hemisferio.
Declaración y Plan de Acción de Brasil (PAB), 2014	Busca abordar las nuevas temáticas de movilidad humana y la identificación de soluciones para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe.
Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, 2014	Permite a los nacionales de los Estados Parte, conseguir una residencia temporal o permanente en todos los Estados miembros del MERCOSUR y en los Estados asociados que se hayan adherido a dicho Acuerdo.
Proceso de Quito, creado en 2018	Búsqueda de una solución coordinada multilateralmente, orientada a garantizar una migración segura, ordenada, regular y responsable; el pleno respeto a los derechos humanos.
Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), 2021	Declaración de Buenos Aires de la XIX CSM incluyó: 5) Trata de personas y TIM.

5. Acuerdos bilaterales	Objeto
Memorando de Entendimiento entre la República del Ecuador y la República de Guatemala sobre el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección de las Víctimas, 2009	Cooperación para la detección del TIM y la protección a las personas objeto de este delito.
Programa de Acción Binacional para Fortalecer la Seguridad Fronteriza entre los Ministerios de Defensa de Colombia y Ecuador ambos países, 2011	Mecanismos para fortalecer la vigilancia y control en la frontera entre los dos países, en un esfuerzo por reducir la presencia de grupos irregulares armados vinculados con el narcotráfico y la delincuencia transnacional.
Convenio entre Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, 2012	Regula y ofrece facilidades para el tránsito de personas de los dos Estados en la ZIF; no se requiere visa entre los dos países ni impuestos de salida; determina el tiempo de permanencia y las condiciones para el traslado de NNA (entre otros).
Fecha de suscripción del Convenio entre Ecuador y Perú sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, 1998.	Regula y da facilidades para el tránsito de personas de los dos estados y su control exclusivamente en los Centros de Atención en Frontera (CENAF) o en los puestos de control fronterizo; solo se requiere el documento de identidad y se determinan las condiciones para el traslado de NNA (entre otras).
Acuerdo Interinstitucional entre la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) de la República del Ecuador y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2019	Protección y retorno seguro de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

1.4. Marco jurídico nacional sobre tráfico ilícito de migrantes

En respuesta a los compromisos internacionales suscritos por Ecuador en materia de derechos humanos de las personas objeto de TIM y la persecución criminal de este delito, la normativa interna contempla los derechos de las personas titulares de derechos y las obligaciones del país desde el marco constitucional hasta leyes secundarias. En la siguiente tabla se detalla el marco jurídico sobre TIM, los delitos conexos y los sujetos de protección.

Tabla 2: Normativa nacional

Norma	Artículos / Objeto
Constitución de la República del Ecuador	9, 11, 66, 40, 226, 393
Código Orgánico Integral Penal	213
Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público	3, 5, 59, 61, 63, 64
Ley Orgánica de Extinción de Dominio	2, 5, 6, 13
Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo	23, 24, 26, 27
Ley de Seguridad Pública y del Estado	3, 4, 23, 28

Norma	Artículos / Objeto
Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos	7, 11, 21, 22
Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia	11, 50, 67, 70, 73
Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer	1, 4, 10, 11, 27, 40, 41
Ley Orgánica de Movilidad Humana	Todo el contenido aplicable a personas extranjeras en movilidad humana o nacionales en el exterior.
Ley Orgánica Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes	Título I y III
Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral	14, 15, 38, 41, 43, 56, 85, 88, 92.7
Normativa para el funcionamiento del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas; Acuerdo 010	Regular el funcionamiento del CI, su integración, atribuciones, funciones de cada entidad y los mecanismos de coordinación.
Protocolo de Actuación Interinstitucional en casos de Tráfico Ilícito de Migrantes; Acuerdo Ministerial 003 del MG, 2020	Determina la actuación interinstitucional articulada de las entidades que conforman el CI.
Protocolo para Procesos de Protección a Ecuatorianos en Situación o Condición de Vulnerabilidad en el Exterior; Acuerdo Ministerial Nro. 020 del MREMH, 2023	Determina los parámetros y procedimiento para atender, gestionar y coordinar con las instancias respectivas la protección y asistencia a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

1.5. Marco jurídico conceptual

El TIM se produce en el contexto de las migraciones humanas y es un mecanismo de migración irregular usado por quienes no tienen posibilidades de ingresar a los países de destino cumpliendo los requisitos migratorios o salir libremente de su país de origen, pero es necesario distinguir la migración irregular del TIM, pues no son sinónimos, tienen implicaciones legales distintas y este plan solo aplica al TIM.

Por migración irregular nos referimos al movimiento de personas que se produce al margen de los procedimientos migratorios, las leyes, normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada y salida del país de origen, de tránsito o de destino. Al contrario, la migración regular implica el cumplimiento de normas y procedimientos para la salida, entrada y permanencia en los países. Pasaporte o documentos de viaje con el visado otorgado por el país de destino e

ingreso por pasos migratorios regulares son los requisitos generales y universalmente aceptados. La política migratoria de cada Estado determina los parámetros de valoración para el ingreso y permanencia de personas en un territorio específico y condiciona el principio de libertad migratoria de las personas. La política migratoria tiene base en dos fuentes principales: “los instrumentos internacionales sobre el tema ratificados por el Estado receptor y su normativa interna” (OIM, s.f., pág. 6).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, y toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar” (ONU, 1948, art.13). En concordancia con esta norma universal, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) consagra el derecho a

la migración o movilidad humana (art. 40) y garantiza la igualdad de derechos de las personas extranjeras en el territorio nacional (art. 9 y 11); además, de incluir a las personas en movilidad humana entre los grupos de atención prioritaria.

Con base en estas nociones jurídicas, las personas de nacionalidad ecuatoriana y extranjeras que habitan en el territorio nacional tienen derecho a ingresar y salir del país cumpliendo los requisitos administrativos exigidos por la ley, como, por ejemplo: contar con los documentos de identidad y viaje requeridos; ingresar y salir por los pasos regulares de migración y adquirir algún tipo de visa para permanecer en el Ecuador o viajar a un país extranjero. Sin embargo, la realidad muestra que el derecho a migrar cumpliendo los requerimientos administrativos necesarios no puede ser ejercido de forma universal puesto que barreras socioeconómicas lo impiden, así como restricciones para la admisibilidad de determinados grupos humanos en los países de destino, razón por la cual las personas migran de forma irregular y con modalidades de desplazamiento riesgosas (OIM, MDI, Defensoría del Pueblo, 2017).

El TIM es una forma de migración irregular y de riesgo, sea este alto o bajo, pues, en todos los casos las personas que se desplazan facilitadas por traficantes, deben evadir las normas migratorias y los controles de ingreso y permanencia a lo largo de su trayecto, con lo cual se convierten en infractores de las normas migratorias. Adicionalmente, sus derechos humanos pueden ser vulnerados por acción u omisión de quienes facilitan el viaje, por parte de funcionarios públicos o de los ciudadanos de los países que pueden obrar con discriminación y xenofobia hacia las personas en movilidad humana.

Cuando las posibilidades de emigrar por vías regulares se agotan, los traficantes aprovechan la necesidad de migrar de las personas para obtener beneficio económico. Mientras más peligrosas y complejas son las

condiciones de tránsito entre países y del cruce de fronteras, más probable es que las personas recurran a traficantes. La LOMH (art. 3 Nro. 15) define a la migración riesgosa como: “el desarrollo de actividades de movilidad humana asociadas a los procesos de migración indocumentada o irregular, que ponen en riesgo la vida, seguridad, libertad e integridad personal del migrante y su familia”.

La migración irregular facilitada por terceros, que hacen de esta práctica un negocio, constituye el TIM. El desplazamiento apoyado por facilitadores, a los cuales se conoce popularmente como coyoteros (polleros), se da luego del pago o beneficio económico o, también, puede darse con pagos parciales en la medida que avanza el viaje a destino (Izcará, 2017). Es un delito que implica la realización de varias tareas a cargo de una o varias personas, algunas tareas ilícitas y otras lícitas: la promoción del desplazamiento irregular a los potenciales migrantes por parte de los “enganchadores”; el financiamiento para los gastos de viaje por parte de usureros u otros prestamistas formales; la obtención de documentos de viaje mediante tramitadores o falsificadores; la obtención de poderes para trasladar NNA; el acompañamiento a migrantes por pasos irregulares a lo largo del trayecto migratorio o en alguna etapa de este; el traslado empleando distintos medios de transporte con el conocimiento de los transportistas; el alojamiento temporal en los países de tránsito y otras acciones en las que pueden participar funcionarios públicos que actúan de forma corrupta (OIM, 2008).

El TIM se desarrolla en la dinámica oferta y demanda. El ánimo de lucro de las personas que facilitan el desplazamiento transnacional es el elemento central que diferencia a la migración irregular del delito de TIM y es, precisamente, el interés económico el que ha fortalecido a la delincuencia organizada en los países de origen, tránsito y destino (UNODC, 2017). Por su parte, la migración irregular voluntaria y sin facilitadores (conocidos como coyoteros, pasadores o polleros) de las personas o grupos familiares

que se desplazan de forma autónoma las coloca en condición de irregularidad y, en algunos países, de ilegalidad, lo cual implica sanciones de distinto tipo según la normativa local (UNODC, 2017). Se entiende el desplazamiento de forma autónoma cuando las personas o grupos de familiares cubren directamente sus gastos y necesidades para el ingreso y la permanencia en los países de tránsito y destino y no constituye TIM, pero su entrada o permanencia en un país se da sin cumplir los requisitos determinados por las leyes migratorias.

Como ya se mencionó, en el año 2000, la Asamblea de las Naciones Unidas expidió el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire⁹, con el fin de prevenir y combatir este delito, considerado una violación a los derechos humanos, mediante la adopción de un enfoque amplio e internacional. Este instrumento define al TIM como: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro de orden material¹⁰” (ONU, 2000). En concordancia con el Protocolo contra el TIM, el COIP tipifica el delito y lo sanciona con pena privativa de la libertad desde siete hasta veintiséis años, dependiendo de las circunstancias, efectos y agravantes como el sometimiento a malos tratos o la muerte de las personas traficadas (art. 213, inciso 1):

Tráfico ilícito de migrantes.- La persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o

viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave,...).

En la investigación y judicialización es fundamental identificar claramente a las personas que, en principio, pueden presentarse como víctimas pero que, en realidad, son sujetos activos del delito. También puede darse el caso del ingreso de migrantes al país con documentos legítimos y cumpliendo con los requisitos migratorios, pero, si son guiados por traficantes que hacen de esta práctica un negocio, estos pueden ser procesados por el delito de TIM. La identificación de los sujetos activos del delito es un desafío tanto de los sistemas de inteligencia criminal cuanto del proceso de investigación y judicialización (UNODC, 2010).

La LCTPTIM determina que:

Víctima de tráfico ilícito de migrantes es la persona nacional o extranjera que, por cualquier medio o acción determinada por la ley penal, haya sido objeto de migración ilícita desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, se facilite su permanencia irregular en el país, con el fin de que una persona obtenga, para sí o para terceros, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (art. 34).

Con esta definición, la legislación ecuatoriana supera a lo establecido en el Protocolo de Palermo al hacer visible a la víctima y la vulneración de sus derechos, aunque, paralelamente, persiste la afectación directa al bien jurídico perjudicado por este delito, que radica en la soberanía del Estado y su derecho de admitir o inadmitir personas no nacionales ni residentes en su territorio¹¹.

⁹ El protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada a través de la resolución 55/25, anexo III (UNODC, 2017)

¹⁰ Art. 3 del párrafo a) del protocolo.

¹¹ La soberanía de un Estado comprende tres dimensiones: externa, interna y territorial. La dimensión externa de la soberanía radica en el derecho de un Estado a definir sus relaciones con otros Estados y entidades sin limitación o control alguno por parte de otro Estado. Esta dimensión también se denomina “independencia”. La dimensión interna de la soberanía consiste en el derecho exclusivo o la competencia exclusiva de un Estado para determinar la naturaleza de sus propias instituciones, promulgar las leyes que considere apropiadas y garantizar la observancia de estas. La dimensión territorial de la soberanía remite a los

En concordancia con los derechos constitucionales de las personas en movilidad humana, la LCTPTIM considera a las personas objeto de TIM como víctimas con la finalidad de precautar sus derechos, ofrecer la atención debida, especialmente, cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad y garantizar la reparación de los derechos vulnerados. Los migrantes objetos de tráfico ilícito suelen ser víctimas de violaciones graves de los derechos humanos, aunque, inicialmente, pudieron convenir en el traslado a otro país, en cualquier momento del viaje, pueden enfrentar condiciones en modo alguno consentidas¹².

El TIM es un delito transnacional debido a que quienes lo realizan facilitan el cruce de fronteras e ingreso ilegal a los países en tránsito y de destino de las personas migrantes (OIM, 2019, pág. 12). Sin embargo, puede ser detectado antes de que las personas crucen las fronteras, ya sea por la denuncia de familiares, víctimas o ciudadanía en general o por indicios derivados de acciones de inteligencia, en todo caso y con fines de investigación y judicialización, el TIM es un delito de acción y no de resultado.

La facilitación de la entrada irregular a un país (como la acción principal), a través de rutas clandestinas o con el uso de documentos falsos, con la finalidad del beneficio financiero o material de quienes la realizan, afecta la soberanía del Estado (ONU, 2000) y los derechos de las personas en movilidad humana cuando son sometidas a condiciones inhumanas de traslado, violencia, incluso la muerte (Protocolo TIM art., 16), extorsión, usura, explotación, durante su traslado o de forma posterior. En definitiva, el TIM es un delito grave que expone a las personas a diferentes riesgos al mismo tiempo que violenta la soberanía y seguridad de los Estados (OIM, UNODC, Conferencia Regional sobre Migración, 2023), a la vez que constituye un problema social que no puede ser enfrentado únicamente por la vía penal, sino con acciones de política pública multisectoriales en las que confluya la acción articulada del Gobierno central con los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

En la tabla que se presenta a continuación, se ilustran los elementos que constituyen el TIM según la OIM (2012):

Tabla 3: Elementos constitutivos del delito de TIM

Elementos	Descripción
La acción	Promover, captar, acoger, facilitar, inducir, financiar, colaborar, participar o ayudar a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o facilitar su permanencia irregular en el país.
Infractores o traficantes (sujeto activo del delito)	Persona, personas u organizaciones criminales que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden material, facilitan el desplazamiento ilegal de migrantes.
Víctimas de TIM (sujeto pasivo)	El Estado receptor de migrantes traficados. Migrantes objetos de tráfico de personas.
El bien jurídico protegido	La soberanía del Estado receptor y su regulación migratoria. La dignidad y vida de las personas víctimas de TIM.
La finalidad	Obtener beneficio económico u otro de orden material. Ánimo de lucro.

Fuente: Adaptado de OIM, 2012:19 y el contenido del COIP y LCTPTIM.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

derechos de un Estado sobre un territorio y a la autoridad ejercida por él sobre todas las personas y cosas que se encuentren situadas sobre su territorio. Un componente importante de la soberanía territorial en el ámbito de la migración es la prerrogativa soberana del Estado para determinar la admisión y exclusión de extranjeros de su territorio, dentro de los límites que le impone el derecho internacional (OIM, 2019).

¹² El Protocolo de Palermo sobre TIM identifica a los traficantes sean individuos o redes como el sujeto activo del delito; al Estado como sujeto pasivo por la vulneración de su soberanía y, a la persona traficada como el objeto material del delito.

Comprendiendo que la migración irregular es todo movimiento internacional que tiene lugar fuera del marco regulatorio migratorio de los países de envío, de recepción o de tránsito (OIM, 2012, pág. 24) y que el TIM es una modalidad de migración irregular y de riesgo, en la siguiente tabla se detallan los

elementos diferenciadores entre migración irregular, migración riesgosa y TIM con la finalidad de remarcar que el presente plan se enfoca exclusivamente en el TIM y que estas nociones no son excluyentes unas de otras, sino conceptos complementarios.

Tabla 4: Diferencias entre migración irregular, migración riesgosa y TIM

Elementos	Migración irregular CRE art.: 9, 11 y 40; LOMH, art.: 2, 43	Migración riesgosa LOMH: art. 3 Nro. 15	TIM COIP: art. 213, LCTPTIM: art. 35
Acciones	Movimiento transnacional de personas, que se produce al margen de las leyes sin cumplir los requisitos migratorios exigidos legalmente para el ingreso, tránsito o permanencia (situación migratoria irregular).	Acciones u omisiones, que ponen en peligro la vida, integridad y seguridad de migrantes irregulares, agravadas por las condiciones del entorno: políticas, sociales, económicas, geográficas, climáticas, de seguridad ciudadana y de los estados, culturales (xenofobia). Pueden ser acciones u omisiones voluntarias u obligadas por terceros.	Facilitación del desplazamiento voluntario, transnacional e irregular de personas mediante la captación, acogimiento, promoción, transporte, acogida, financiamiento.
Infractores	Ecuador no considera ilegal a las personas en condición de irregularidad migratoria, pero sí pueden recibir sanción administrativa pecuniaria y deportación por las causales establecidas en la ley.	Las personas naturales o jurídicas que ponen en peligro la vida y dignidad de migrantes irregulares o vulneran los derechos mediante explotación, soborno, violencia, abandono, sometimiento a condiciones de hacinamiento, discriminación, exclusión...	Traficantes: todas las personas que promueven captan, acogen, facilitan, inducen, financian, colaboran, participan o ayudan a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, son infractores penales y están sujetos a penas privativas de la libertad.
Víctimas	Las personas con irregularidad migratoria están más expuestas a sufrir discriminación, violencia y vulneración de sus derechos humanos en los países de tránsito y destino, pero no son víctimas solo por su condición migratoria.	Migrantes y sus familias cuya vida, seguridad, libertad e integridad corren peligro por su condición de irregularidad y vulnerabilidad.	Personas nacionales o extranjeras objetos de migración ilícita por parte de traficantes.
Bien jurídico protegido	Derechos humanos de las personas en movilidad humana; igualdad y no discriminación de extranjeros.	Vida, seguridad, libertad, integridad personal del migrante y su familia.	Soberanía del Estado ecuatoriano. Dignidad humana y vida de personas objeto de TIM.
Finalidad	Ingresar al país de destino con fines de trabajo, reunificación familiar, comunitaria o por desplazamiento forzoso (huyendo de la violencia, por coacción, coerción desastres naturales), entre otras motivaciones.	Correr riesgo de forma voluntaria o sometimiento a riesgos Ingresar al país de destino con fines de trabajo, reunificación familiar, comunitaria o por desplazamiento forzoso (huyendo de la violencia, desastres naturales o conflictos internos) entre otras motivaciones.	Ánimo de lucro de los traficantes.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

1.5.1. Las víctimas del tráfico ilícito de migrantes

En el TIM, las personas migrantes que aceptan los servicios de traficantes son socios desiguales en la transacción (Calahorrano, 2021), pues no tienen la capacidad de control de las condiciones del acuerdo de traslado y, en cualquier momento, pueden ser sometidas a situaciones que ponen en riesgo su vida y dignidad, por eso, aunque los migrantes ingresen al margen de la ley y por vías irregulares a un país, esto no exime a los Estados de su obligación de proteger sus derechos humanos. Sin embargo, la realidad da cuenta de innumerables formas de vulneración de los derechos de las personas en movilidad humana irregular en su trayecto migratorio por los países de tránsito y el país de destino. (OIM, IPPDH Mercosur).

Conforme a la norma ecuatoriana, las víctimas de TIM pueden ser personas nacionales o extranjeras (LCTPTIM art 34), individuos o grupos familiares; varones, mujeres, personas sexo genérico diversas; NNA y personas adultas o adultas mayores. Muchos estudios realizados en distintas partes del mundo y el Ecuador indican que, en su mayoría, son hombres jóvenes, quienes abren el camino para una posterior migración de sus familias. Esta tendencia se atribuye a los roles de género por los cuales los hombres asumen la responsabilidad de proveedores económicos.

Aunque, como se describe en la tabla comparativa precedente, las motivaciones para migrar irregularmente son varias, el factor económico se destaca, sin embargo, lo que tienen en común las víctimas de TIM es que recurren a los servicios de facilitadores o traficantes para emprender su trayecto migratorio hacia el país de destino elegido (UNODC, 2011, pág. 6). Como se puede constatar en el capítulo II, los datos del diagnóstico dan cuenta de la diversidad de víctimas de TIM de acuerdo con el sexo, edad, lugar de origen y otras características lo que configura una aproximación al “perfil de las víctimas.”

Ciertamente y como establece el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Aire, Mar y Tierra, (art. 5), los migrantes que recurrieron a traficantes para desplazarse no están sujetos a enjuiciamiento penal (ONU, 2000), más aún, la LOMH considera que los y las ecuatorianas víctimas de TIM en el exterior y los migrantes extranjeros en el país y que se encuentran en situación de vulnerabilidad, requieren atención prioritaria por parte del Estado (art. 21, Nro.10), así como asistencia médica urgente y protección consular (LCTPTIM art, 38, 39 y 40).

Tampoco los refugiados que han tenido que recurrir a los traficantes para huir de persecuciones, violaciones graves de los derechos humanos o conflictos pueden ser perseguidos por entrar ilegalmente en un país (art. 31 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados 1 y art. 19 del Protocolo contra el TIM). Las notas interpretativas de los documentos oficiales de la negociación del Protocolo contra el TIM hacen hincapié en que no se debería penalizar a personas como los familiares ni a organizaciones no gubernamentales o grupos religiosos que faciliten la entrada ilegal de migrantes por razones humanitarias o sin fines de lucro.

1.5.2. Infractores o traficantes de personas

Dado que el TIM es un delito, quienes cometen esta infracción penal son infractores. El adjetivo “traficante” se aplica a las personas que trafican o hacen negocios, especialmente de forma no lícita (Real Academia Española, RAE, s.f.) y, aplicado a la materia de este plan, traficante o traficantes son las personas que cometen o tienen la intención de cometer el delito de tráfico de migrantes (OIM, 2019, pág. 235). Desde la perspectiva de los derechos humanos de las personas en movilidad humana, los llamados “coyoteros” son victimarios, pues ponen en riesgo o vulneran derechos de los migrantes. Pueden

emplearse los tres términos para identificar a los actores que facilitan el desplazamiento irregular de personas con fines de lucro.

El TIM puede ejecutarse por individuos o por redes semiestructuradas, así como por grupos de delincuencia organizada (GDO) que constituyen estructuras criminales complejas y transnacionales (OIM, 2012, pág. 29). Los llamados “coyotes”, que operaban de forma individual, pueden incorporarse a las redes internacionales forzados por el nivel de peligrosidad de las rutas y la presencia de organizaciones criminales.

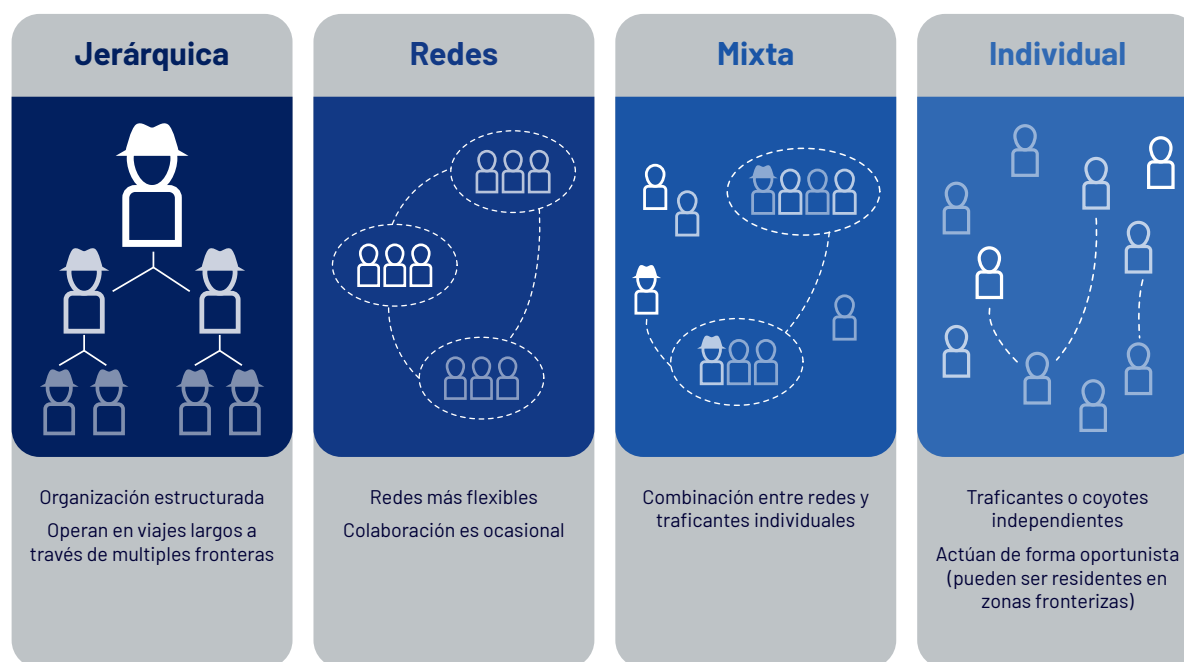
El COIP determina (art. 213) penas para los infractores o traficantes que, con ánimo de lucro u obtener beneficios, de cualquier manera: promuevan, capten, acojan, faciliten, induzcan, financien, transporten, colaboren, participen o ayuden a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras (...) o faciliten su permanencia irregular en el país. Debido al carácter transnacional de este delito, es necesario un funcionamiento en

red para la provisión de distintos y variados bienes y servicios requeridos en el país de origen, en el viaje por los distintos lugares de tránsito y, finalmente, en el país receptor.

Por eso, el número de actores implicados, es decir, infractores o traficantes que intervienen en una operación de tráfico, varía, así como la relación entre ellos. En unos casos: a) se conectan y ofrecen servicios sobre la marcha; b) en otros, solo realizan tareas puntuales como la expedición de documentos de viaje fraudulentos y c) constituyen GDO. Por tanto, el TIM puede implicar la participación de varios actores que realizan distintas funciones en el proceso de tráfico ilícito o “coyotes” individuales que operan a pequeña escala y se ocupan ellos mismos de todos los aspectos de la operación (UNODC, 2011, pág. 32).

Según UNODC (2018), se identifican cuatro tipos de redes en el TIM, como se refleja en la siguiente figura.

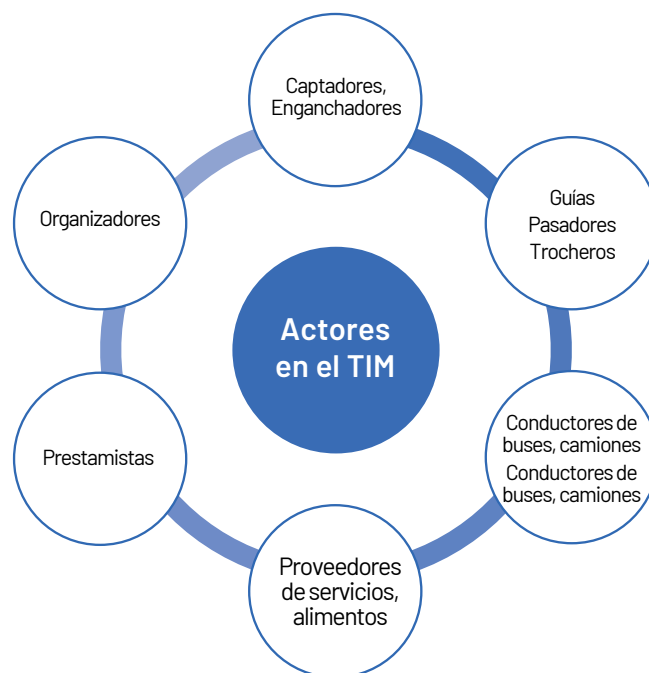
Figura 2: Tipos de redes



Fuente: UNODC (2018).

Existe consenso en que las redes funcionan como un modelo de “empresa”, con un gran número de grupos delictivos más pequeños y flexibles o traficantes individuales que interactúan cuando es necesario. Las redes más sofisticadas llevan a cabo el TIM en regiones en las que las estrategias de lucha contra el tráfico ilícito son especialmente sólidas (Financial Action Task Force, 2022) y constituyen GDO. De acuerdo con las funciones que desempeñan en el TIM, se identifican:

- **Organizadores o coordinadores.** Responsable general del desplazamiento de personas; dirige, emplea o subcontrata a múltiples contactos. Puede presentarse un solo organizador de principio a fin o ser obra de una cadena de organizadores que interactúan mientras cada uno atiende y organiza determinada parte del viaje de los migrantes.
- **Captadores, enganchadores.** Promueven sus servicios y alientan la migración irregular de riesgo conectando a las personas con motivaciones o necesidad de migrar de forma irregular con los organizadores del TIM. Pueden ser nacionales o tener residencia permanente en el país de origen o tránsito y un buen conocimiento del perfil de los potenciales migrantes y sus lugares de origen.
- **Guías, pasantes o trocheros.** Se ocupan de la parte operativa del traslado guiando y acompañando a los migrantes durante su ruta migratoria por uno o más países, facilitando la permanencia en los países de tránsito y, especialmente, supervisando los cruces de frontera. Los migrantes pueden pasar de un guía a otro en diferentes etapas del viaje. Cuando un grupo de personas traficadas es recuperado, los guías se encubren entre los migrantes para evadir su responsabilidad.
- **Mensajeros y conductores.** Son responsables de mantener informados a los guías y conductores de transporte terrestre, marítimo o aéreo sobre los controles de la policía, los guardias fronterizos y el ejército. Tienen contactos o se adelantan a los puestos de control y alertan rápidamente por teléfono móvil. En algunos casos, los transportistas desconocen que están trasladando personas de forma irregular entre el grupo de pasajeros; en otros casos, obran como parte de la red de traficantes.
- **Proveedores de servicios.** Ofrecen servicios legales, notariales, de falsificación de documentos, alimentación, albergue, cambio de divisas, entre otros, durante la ruta migratoria, de forma previa o al final del trayecto. También y, lamentablemente, entre quienes ofrecen servicios que facilitan la migración riesgosa como es el TIM están los funcionarios públicos tales como policías de fronteras, soldados, funcionarios de inmigración, el personal de embajadas y consulados, policía portuaria y otros agentes vinculados por corrupción a las redes del TIM.
- **Prestamistas.** Financian una parte o la totalidad del trayecto migratorio conociendo la finalidad de los recursos que otorgan o amparados en el supuesto desconocimiento. Los conocidos “chulqueros”, que prestan dinero con altos intereses, pueden ser perseguidos por el delito de usura, pero pueden ser parte de la red, sin caer en el delito de usura, sino operar en el marco de la ley; las entidades del sistema financiero, especialmente, cooperativas con base en los territorios de mayor incidencia de la migración irregular son un ejemplo de este caso. Aunque la información es aún general, hay indicios de que organizaciones policriminales financian los proyectos migratorios irregulares ampliando el espectro del lavado de activos a las personas en movilidad humana (UNODC, 2010, págs. 23-26).

Figura 3: Funciones y actores implicados en el TIM

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES, 2023.

La Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral (art. 56) incluye entre sus reformas al COIP la tipificación de la delincuencia organizada con base en el contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (2000), con la finalidad de perseguir penalmente a los GDO dedicados (entre otros delitos) al TIM:

La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de tres o más personas que, de manera permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.

La pena privativa de libertad será de diez a trece años si la delincuencia organizada

tiene como propósito cometer delitos de (...) tráfico ilícito de migrantes. En este caso, los colaboradores serán sancionados con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Por colaborador se entenderá a quien ofrezca, preste o facilite conocimientos jurídicos, contables, técnicos, científicos u otros ya sea de manera ocasional o permanente, remunerados o no, con el propósito de servir o contribuir a los fines ilícitos de la organización.

El uso de tecnologías de información (TIC) es generalizado por gran parte de las operaciones del tráfico ilícito con los siguientes fines: interconectar a los distintos actores que hacen parte de la red de TIM; determinar la ubicación geográfica y el trayecto de migrantes y pagar los bienes y servicios pactados con los coyoteros (OIM, 2022). Las TIC también permiten el contacto de las personas en movilidad humana con sus familias mediante mensajería y redes sociales. Con frecuencia, el TIM implica el cometimiento de otros delitos penados por la ley como: el enriquecimiento ilícito por parte

de prestamistas; la extorsión a las víctimas del TIM; la explotación sexual y laboral durante el trayecto migratorio o de forma posterior (TDP); la intimidación y violencia física, sexual y psicológica por parte de traficantes o de otras personas. Adicionalmente, a través de experiencia en el país y de estudios sobre el tema, se ha identificado la vinculación del TIM con la corrupción de funcionarios que alimenta la presencia de este delito, puesto que las organizaciones delictivas se aprovechan de las debilidades institucionales y los sistemas de control de inmigración, de protección fronteriza y de seguridad pública (UNODC, 2011). Los GDO con fines de TIM pueden estar vinculados o realizar otras actividades criminales transnacionales como el tráfico de armas o TDP.

El delito de TIM, especialmente el realizado por redes u organizaciones criminales transnacionales, se desarrolla de forma similar a los modelos empresariales movidos por la oferta y la demanda de servicios y el valor de la transacción económica depende de la distancia y las dificultades del trayecto migratorio, así como de la identificación de la capacidad de pago de los migrantes como son los ecuatorianos que tienen el dólar por moneda de pago. En este mercado ilegal, el bienestar de las personas que son objeto de tráfico pasa a segundo plano, aunque de la fiabilidad de los servicios ofrecidos por los traficantes depende de su capacidad de enganche (UNODC, 2011, pág. 51).

La vinculación entre la persona o personas víctimas de TIM con el traficante es de beneficio y riesgo mutuo bajo un mismo objetivo, que es lograr el traslado para el bienestar de ambos, incluido el beneficio económico, razón por la cual pocas veces los traficantes son denunciados (González, 2007). Considerando esta realidad, son necesarios la comprensión y el abordaje integral del problema. Caso contrario, se corre el riesgo de que al emplear únicamente la sanción penal, se criminalice a migrantes irregulares que son víctimas del delito, a los agentes comunitarios o a los asalariados de la red que,

por lo general, constituyen su eslabón más débil (Calahorrano, 2021) sin afectar las causas estructurales del TIM, que se encuentran en las condiciones migratorias de los países de destino y los contextos socioeconómicos y políticos de los países de origen.

1.6. Enfoques del PACTIM

Ecuador tiene por mandato constitucional (art. 85) la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna, para lo cual el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y las temáticas de igualdad deben considerarse de forma imprescindible en todo el ciclo de la política pública, tal y como lo dispone el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (art. 14). En consecuencia, el PACTIM, que tiene nivel de política pública, ha sido formulado siguiendo las directrices de la entidad rectora de planificación nacional en cuanto a la aplicación de los enfoques que se describen a continuación (Secretaría Nacional de Planificación, 2022, pág. 7).

1.6.1. Enfoque basado en derechos humanos

El EBDH parte del reconocimiento del catálogo de derechos de las personas en movilidad humana en general y de las personas objeto de TIM en particular, que hacen parte de los instrumentos internacionales vinculantes y la normativa interna (CRE, LOMH, LCTPTIM, COIP).

La LCTPTIM (art. 5, d) determina que en todo procedimiento se deberá respetar y asegurar la realización plena de los derechos humanos de las personas víctimas de TIM (art. 16, Protocolo Palermo TIM), con particular énfasis en garantizar los derechos a la vida digna, integridad personal, igualdad y no discriminación, tutela judicial efectiva, imparcial, expedita y el debido proceso; así como la atención especial a los grupos de atención prioritaria.

El EBDH identifica, por una parte, a los titulares de derechos humanos que, en el caso del TIM, son las personas objeto de este delito transnacional, para enfocar la prevención en los grupos con mayor exposición, ofrecer atención adecuada a las víctimas y propender a la reparación integral de los derechos vulnerados, lo cual incluye la sanción a las personas que participaron en el cometimiento de este delito. Este enfoque permite identificar a los grupos que requieren atención especial prioritaria y que enfrentan varios y cruzados factores de vulnerabilidad tales como: NNA, mujeres viajando solas, mujeres embarazadas, migrantes indígenas, población LGBTQ+, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros, que requieren una asistencia y atención especializada dependiendo de su condición.

Por otra parte, el EBDH identifica a los portadores de obligaciones en materia de prevención, atención a víctimas y persecución del delito, que incluye al conjunto de entidades del Estado central y los GAD que conforman el CI. El PACTIM ha sido formulado reflejando el conjunto de competencias y atribuciones de cada una de las entidades públicas obligadas a responder frente al TIM (LCTPTIM, art. 35-43), junto con la responsabilidad de las comunidades, la familia, los padres y tutores de NNA, así como de las personas que convienen en movilizarse empleando traficantes, con la finalidad de promover un accionar articulado y de responsabilidad compartida del Estado con la sociedad en su conjunto.

1.6.2. Enfoque de movilidad humana

Este enfoque asume las diferentes dinámicas de la movilidad humana, que incluye la salida, tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen o residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria (LCTPTIM art. 5, k).

Esta perspectiva permite identificar a la migración irregular como un factor de

riesgo para el TIM y enfocar los esfuerzos en las personas nacionales y extranjeras en movilidad humana, para prevenir la ocurrencia del delito, de ser el caso, ofrecer atención a aquellas que resulten víctimas conforme a las garantías y principios constitucionales. En primer lugar, destaca el principio de la ciudadanía universal, que garantiza la libre movilidad humana (CRE art. 416, N. 6), al amparo del cual, en nuestro país, no se considera a ningún ser humano como ilegal a partir de su condición migratoria irregular (art. 40).

Esta noción de integración borra la línea divisoria entre nacionales y extranjeros al otorgar igualdad de derechos y obligaciones a unos y otros (art. 9). Adicionalmente, las personas en movilidad humana deben ser consideradas como grupo de atención prioritaria, que implica la obligación del Estado de implementar medidas de atención y protección especiales dirigidas a las personas migrantes (art. 40).

A partir del mandato constitucional, la LCTPTIM desarrolla el conjunto de principios, derechos de las personas objeto de TIM y los procedimientos a seguir para asegurar la prevención y promoción de derechos, asistencia y protección a víctimas, investigación y judicialización.

1.6.3. Enfoque de género

Este enfoque permite comprender la construcción social y cultural de los roles entre hombres y mujeres, lo cual ha sido causa de "inequidad, violencia y vulneración de derechos y que deben ser modificados a favor de roles y prácticas sociales que garanticen la plena igualdad de oportunidades entre personas diversas y de una vida libre de violencia" (Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres art. 7, a).

Con el enfoque de género, se identifican los riesgos y efectos agravados sobre las niñas, mujeres y personas sexo-genérico diversas víctimas de TIM y los delitos conexos como son la violencia, el abuso sexual, el secuestro

y la trata de personas; permite implementar respuestas de protección idóneas y adaptadas a sus necesidades específicas y ofrecer atención especializada para la reparación de sus derechos vulnerados (art. 16, Protocolo Palermo TIM).

Los pasos transfronterizos clandestinos son escenarios particularmente peligrosos para mujeres, niñas y adolescentes, cuya situación de vulnerabilidad es aprovechada por personas y redes que facilitan el tránsito y que demandan de forma frecuente sexo transaccional (ONU Mujeres Ecuador, 2019).

Igualmente, este enfoque resulta pertinente para explorar las razones que llevan a los miembros de la comunidad LGBTIQ+ a migrar, lo que experimentan en sus trayectos migratorios, los retos de estabilización, regulación e inclusión social y económica en los países de tránsito y destino en los cuales se expresa la xenofobia, la discriminación, la homofobia y la transfobia (SG/OE, 2022). Dado que la orientación sexo-genérica es una categoría de autoreconocimiento, resulta más difícil determinar estadísticamente el número de personas diversas que migran de forma irregular y, más aún, las que resultan víctimas de TIM, sin embargo, el PACTIM asume el desafío de incorporar indicadores desagregados que permitan identificar la afectación del TIM en hombres, mujeres y personas LGBTIQ+ y monitorear la implementación de acciones dirigidas a los distintos grupos humanos.

1.6.4. Enfoque intergeneracional

El enfoque intergeneracional implica la identificación de las necesidades específicas de protección, relacionadas con su edad cronológica en cada una de las etapas de su

crecimiento y desarrollo, con el fin de realizar acciones para garantizar, proteger y respetar sus derechos conforme a sus necesidades específicas en la primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez y adultez mayor (LCTPTIM art. 5, j).

Este enfoque rechaza el adultocentrismo, es decir, la sobrevaloración y estatus superior de las personas adultas que están en la plenitud de su etapa productiva y reproductiva, en desmedro de la niñez, adolescencia y tercera edad, y posiciona a NNA como sujetos de derechos. Cuestiona las tradicionales relaciones de poder y autoridad de padres, cuidadores habituales¹³, tutores, maestros y, en general, de las personas adultas. Esto permite entender que menores de edad sean puestos en manos de traficantes para emprender su proceso migratorio irregular, con el ánimo, sin duda, de ofrecer mejores condiciones de vida, pero que no consideran la vulneración de derechos a la que pueden ser sometidos en su trayecto y el impacto que tendrá en su desarrollo integral.

El enfoque intergeneracional obliga a precautelar el principio del interés superior de NNA con base en la normativa nacional e internacional de protección especial. Es útil también para identificar las necesidades especiales de las víctimas de TIM en la niñez, adolescencia, así como en la tercera edad y responder con acciones de protección, reinserción y reparación de derechos adecuadas a cada grupo etario. Respecto a los niños y las niñas y adolescentes, este enfoque hace énfasis en atender el interés superior y sus derechos como víctimas, conforme la Doctrina de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁴. En consecuencia, con este enfoque, el PACTIM incluye acciones e indicadores sobre NNA víctimas de TIM.

¹³ Persona con quien vive un menor y que cuida de él a diario, sin que ello implique necesariamente una responsabilidad legal. Se trata del cuidador habitual del menor. Esta persona desempeña un papel de padre o madre, pero puede no tener relación de parentesco alguno con el menor ni ser su tutor legal. En un contexto de emergencia, el término suele referirse a la persona que cuida del menor antes de que sobrevenga la emergencia (OIM, 2019).

¹⁴ Código de la Niñez y Adolescencia publicado en el Registro Oficial Nro. 737 del 3 de enero de 2003, ley Nro. 2002-100. Última reforma edición constitucional del Registro Oficial 262 17-01-2022.

1.6.5. Enfoque intercultural

Este enfoque se deriva del reconocimiento de la plurinacionalidad como elemento constitutivo del Estado y se traduce en un conjunto de derechos de todas las comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan en territorio ecuatoriano, así como en la validación de sus conocimientos y saberes. Respetar las expresiones culturales, estilos de vida, las costumbres y tradiciones ancestrales, en tanto no afecten los derechos humanos de las personas, permite no solo preservar el valioso patrimonio cultural inmaterial de los pueblos, sino fortalecer el diálogo de saberes para la construcción de una sociedad unida en la diversidad.

Aplicar el enfoque de interculturalidad implica, entre otras medidas, la identificación de la víctima como parte de una nacionalidad o pueblo indígena, afroecuatoriano o montubio, entre otros de los que habitan en el Ecuador, con el fin de garantizar su protección, no discriminación y promover la reinserción a su comunidad de origen (siempre y cuando cuente con garantías de no revictimización o sanción social). Ofrecer atención en la lengua materna de la víctima es un derecho constitucional y es una medida práctica para garantizar la protección efectiva de las víctimas de tráfico.

El enfoque intercultural debe traducirse en la generación de servicios y medidas de protección con pertinencia cultural para ofrecer una atención adecuada a las necesidades específicas de las víctimas de TIM, pero también debe permitir el análisis de prácticas culturales proclives al TIM, para evitar la estigmatización y promover su deconstrucción de forma positiva. Este enfoque posibilita diseñar e implementar acciones de prevención, protección, investigación y judicialización con respecto al TIM adaptadas a contextos culturales diversos.

1.6.6. Enfoque de seguridad

La CRE establece que es deber del Estado garantizar la seguridad humana a través de la ejecución de políticas y acciones integradas para prevenir la violencia y discriminación (art. 393). La LCTPTIM (art. 5, h) concibe a la seguridad como el elemento esencial para garantizar el desarrollo humano, centrado en el respeto a los derechos humanos como base del bienestar de las personas y sociedades. La aplicación de este enfoque debe traducirse en el diseño de acciones y metas para aumentar de los factores de protección y disminuir los factores de riesgo del TIM.

Este enfoque va más allá de los factores de criminalidad o violencia y considera otros aspectos sociales que ponen en riesgo o en condición de vulnerabilidad a los sujetos. No solamente se trata de controlar las acciones violentas y reprimir los factores que pueden estar asociados a ella, sino que es necesario intervenir en las causas estructurales que vulneran la integridad y desarrollo humano de los sujetos. Desde esta perspectiva, se requiere de la aplicación de estrategias desde un enfoque integral, que permita a los Estados encarar aquellos factores de riesgo o vulnerabilidad que atentan contra el bienestar y ejercicio pleno de los derechos de las personas, de tal forma que no se busca, simplemente, la reducción del delito en sus diferentes tipos, sino es importante garantizar el acceso a un sistema de justicia eficaz y una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.

Sin embargo, para reconstruir los espacios seguros de convivencia social, Ecuador requiere enfrentar la delincuencia común y la organizada que azotan al país. Esta última tiene características transnacionales e incluye el tráfico de drogas, armas, personas y es:

El agente que más impacta a la seguridad pública, debido a su capacidad para dirigir recursos a objetivos específicos bajo un principio de asociación, donde las personas

que la conforman poseen habilidades para infringir la ley, producto de su aprendizaje y trayectoria en el oficio del crimen (MDI, 2023).

En este contexto, la expansión de la delincuencia organizada demanda acciones intersectoriales y de carácter multifocal que articulen:

(...) Los distintos niveles del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, con la finalidad de implementar medidas que inhiban el potencial de agresión mediante la disuasión defensiva, alerta temprana, la acción preventiva ante los conflictos y el fomento de medidas de confianza y seguridad entre los Estados, para lograr estabilidad y paz¹⁵.

Este enfoque multifacético ha guiado la formulación de esta política pública en sus cinco ejes, con objetivos y acciones preventivas para atacar las causas estructurales o factores de riesgo del tráfico de migrantes; objetivos y acción de atención integral y protección a las víctimas de TIM y objetivos y acciones de investigación y judicialización para la persecución de esta conducta criminal. En suma, el enfoque de seguridad ha permitido diseñar los ejes de acción para incidir en los factores que promueven y reproducen el TIM haciendo énfasis en la participación comunitaria, la cohesión social, la inclusión y la tolerancia a las diferencias.

1.6.7. Enfoque territorial

Este enfoque deriva de la organización y estructura del Estado (CRE, 2008, Título V) que se configura con: el régimen de Gobierno central, que tiene competencias para la definición e implementación de un conjunto de políticas públicas de forma desconcentrada, y con los GAD, que tienen competencias complementarias a las del régimen central y otras exclusivas para la gestión de sus territorios (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 15).

En este marco, corresponde al Gobierno central la promulgación de la política pública para enfrentar el TIM a través de la entidad rectora en materia de seguridad y orden público, misma que articula los esfuerzos de las entidades centrales que hacen parte del CI y promueve la participación de los GAD. Conforme a las disposiciones de la LCTPTIM, corresponde a los GAD coadyuvar a la implementación de la política pública sobre TIM (art. 5, i). En consecuencia, las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno deben actuar de forma articulada y complementaria para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos e identificar los territorios de origen, tránsito y destino de las víctimas de TIM, construyendo propuestas acordes con las realidades locales.

El enfoque territorial se expresa en el modelo de gestión y gobernanza del PACTIM, que considera la desconcentración progresiva de los mecanismos de coordinación interinstitucional en los territorios con mayor incidencia del TIM, la coordinación con los GAD y actores locales para la atención integral de esta problemática.

1.6.8. Enfoque de interseccionalidad

Aplicar el EBDH y los enfoques de igualdad, junto con los enfoques operativos como el territorial y el de seguridad, constituye una práctica compleja, pero indispensable para el monitoreo y evaluación de la evolución del problema del TIM y la aplicación de las acciones comprendidas en el PACTIM dado que permite identificar a los titulares de derechos con mayor exposición y efectos agravados del TIM. Esto debido a que enfrentan varios factores de vulnerabilidad, es decir, posibilita una mirada y abordaje interseccional del problema (LCTPTIM, art. 5, f).

¹⁵ Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025.

Este enfoque obliga a reconocer las diversas categorías como el sexo, el género, el origen étnico y el origen nacional, las discapacidades, la condición socioeconómica y el ciclo de vida (entre otras) que, al confluir en una persona, determinan formas cruzadas y múltiples de

discriminación y, por ende, exposición frente al TIM, así como impactos diferenciados. Una mirada intersectorial permite implementar respuestas apropiadas y adaptadas a los titulares de derechos.

1.7 Principios del PACTIM

Los principios que orientan la implementación del PACTIM se derivan de los enfoques antes descritos y su aplicación es transversal. Están descritos en la LCTPTIM (art.4), la LOMH y la CRE.

Figura 4: Principios que orientan la implementación del PACTIM



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

1.8. Modelo sistémico de análisis e intervención

Se ha empleado un “modelo sistémico” como marco para el análisis del problema y la formulación de estrategias de acción del PACTIM¹⁶. Este modelo identifica diferentes niveles, desde el nivel individual que se refiere a la víctima de tráfico, tomando en cuenta sus relaciones inmediatas como las de pareja o familia, seguidas por las de su comunidad de origen, el contexto del país y de éste con los países de tránsito y destino de personas migrantes, sean nacionales o extranjeras que han pasado por el Ecuador.

¹⁶ Teoría ecológica del desarrollo de Bronfenbrenner (1979). Fuente: Hchokr / Public domain.

Figura 5: Principios que orientan la implementación del PACTIM

Fuente: Adaptado del modelo ecológico desarrollado por Bronfenbrenner, para el abordaje de la violencia de género. PAHO World Report on Violence and Health. Geneva, 2002.

- **Nivel individual:** la situación de la persona es el primer nivel para el análisis y la intervención en el PACTIM, aquel que corresponde al migrante como individuo. En el diagnóstico, este nivel permitió identificar a las víctimas de TIM en su diversidad y construir perfiles en riesgo; en la formulación estratégica, se tradujo en estrategias y acciones de protección y reparación de derechos a las víctimas, de acuerdo a sus necesidades específicas (sexo, edad, etc.); y, en el sistema de seguimiento del plan, constan los indicadores de gestión y de resultado, para monitorear la respuesta intersectorial frente a cada uno de los casos y a cada una de las víctimas. El REGISTRATT es una de las herramientas de seguimiento a los casos de trata y tráfico, que incluye distintas variables para identificar a las víctimas en su diversidad, lo que permite formular respuestas intersectoriales adaptadas a los distintos perfiles.
- **Nivel familiar:** corresponde a las relaciones afectivas o consanguíneas inmediatas de la víctima y a la familia como grupo migratorio. En este nivel, se destaca el papel de los cuidadores habituales, tutores o padres que convienen con traficantes la migración irregular de NNA, su responsabilidad en cuanto a colocarlos en situación de riesgo y el rol de las familias transnacionales que, en busca de la reunificación familiar, emplean los servicios de coyoteros. Es relevante poner atención en las familias transnacionales y en riesgo porque permite implementar acciones eficaces de prevención y protección, así como evidenciar los impactos del TIM en la economía y desestructuración familiar.
- **Nivel comunitario:** se trata del lugar de origen migratorio. En el diagnóstico del plan, se identifican los territorios de origen de las personas objeto de TIM con la finalidad de que la política pública con sus diferentes ejes de intervención se focalice en los territorios de mayor incidencia. En la formulación estratégica del PACTIM, se contemplan estrategias y acciones de prevención orientadas a cambiar los factores estructurales o causas del tráfico, así como estrategias de prevención y promoción de derechos adaptadas a los contextos culturales buscando cambios en prácticas y aspiraciones de desarrollo que justifican y alientan el empleo de traficantes para cumplir el proyecto migratorio personal o familiar. En este nivel, también es relevante identificar la cobertura de servicios de protección y judicialización, así como

los actores locales tanto públicos como privados que pueden articularse en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes en los territorios de origen y en particular los GAD. Por eso, el PACTIM se implementará mediante un modelo de gestión desconcentrado que permite coordinar acciones en los territorios de mayor incidencia de la migración irregular y los de frontera, así como metas e indicadores para monitorear el nivel de implementación de las acciones de este plan en los territorios.

- **Nivel país:** este nivel macro, que corresponde al Estado y a la sociedad ecuatoriana en su conjunto, fue considerado en el diagnóstico del PACTIM mediante el levantamiento de información sobre las leyes, políticas, programas y agendas vigentes para identificar las acciones en marcha, los avances y vacíos en la respuesta gubernamental frente al TIM y definir estrategias y acciones, que respondan a los problemas generados a causa del TIM. Adicionalmente, como el TIM constituye un delito transnacional, este nivel permitió también identificar las acciones de coordinación internacionales para combatirlo, así como ubicar las rutas en origen, tránsito y los países de destino. En el eje de gobernanza del PACTIM, constan varios objetivos, estrategias,

acciones indicadoras y metas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la coordinación intersectorial, para la atención integral del TIM a nivel del país, las reformas legales necesarias para enfrentar este problema y la articulación de las entidades del nivel central con los GAD para que el PACTIM llegue y se aplique en los territorios.

- **Internacional o transnacional:** en tanto que el TIM es un delito transnacional que vulnera la soberanía del Estado, al infringir las políticas migratorias de los países de tránsito y destino, es imprescindible considerar el contexto transfronterizo regional o transcontinental por el cual se realiza el TIM. Identificar las rutas del TIM, las políticas migratorias, de seguridad y penales, así como las de protección a víctimas son aspectos determinantes para identificar vacíos y promover agendas bilaterales o multilaterales de cooperación entre países afectados por el TIM.

En el eje de asistencia y protección integral del PACTIM y en el de persecución, constan acciones de cooperación con países de tránsito y destino para la protección a población ecuatoriana en la exterior víctima de TIM y la cooperación para la investigación criminal.

1.9. Ejes de intervención contra el tráfico ilícito de migrantes

Dado que el TIM implica la vulneración de la soberanía del Estado ecuatoriano y de los derechos humanos de las personas objeto de este delito, la política pública contiene respuestas multisectoriales para la intervención integral de esta problemática.

Conforme a lo dispuesto en la LCTPTIM (art. 34-37,41), la respuesta de las entidades que conforman el CI debe articularse alrededor de tres mesas de trabajo, lo que supone tres ejes de acción: 1) Prevención y promoción de derechos, 2) Asistencia y protección e 3) Investigación y judicialización. Adicionalmente, la Estrategia Nacional Contra

la Delincuencia Organizada 2020-30 pone énfasis en la prevención de la ocurrencia del delito de TIM por parte de las organizaciones nacionales y transnacionales criminales que operan en este campo (MDI, 2023). Finalmente, es necesario considerar un eje que fortalezca la coordinación de las entidades del CI y articule a los GAD para la implementación del PACTIM, con lo cual se determinan cinco ejes de acción para el abordaje integral, multinivel e intersectorial del TIM:

- **Promoción de derechos.** Se trata de acciones coordinadas entre actores del Estado, la sociedad civil y organismos

internacionales que permiten enfrentar de forma proactiva y reactiva las causas y factores de riesgo del fenómeno del TIM. Este eje se deriva de la obligación de **PROMOVER** que tiene Ecuador en materia de derechos humanos mediante la adopción de medidas inmediatas y de largo alcance, para la erradicación progresiva del TIM. Junto a políticas de inclusión socioeconómica que afectan las causas estructurales de la trata (desempleo, pobreza), son necesarias acciones de generación de conocimientos, sensibilización y comunicación que permitan cambios en la conciencia pública sobre la migración riesgosa (art. 15, Protocolo Palermo TIM).

- **Asistencia integral.** Comprende las acciones de las entidades del Estado central y local que pueden ser coordinadas con la sociedad civil y organismos internacionales, destinadas a asistir y proteger de manera integral a las víctimas de TIM, evitando su revictimización y favoreciendo la más pronta restitución de sus derechos. Este eje se deriva de la obligación de **PROTEGER** que tienen los Estados en materia de derechos humanos y que implica la creación de un aparataje institucional con capacidad para responder a las necesidades de protección y reparación de los derechos conculcados a la víctima (COIP, art. 52). La CRE (art. 78) sienta las bases de los derechos de las víctimas y crea el marco para la reparación integral, que incluirá el conocimiento de la verdad y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Este eje incluye acciones focalizadas de asistencia y protección a las personas objeto de TIM, especialmente, aquellas en situación de vulnerabilidad o víctimas de crímenes conexos¹⁷.
- **Prevención del delito.** Desde la perspectiva de seguridad, en el eje de prevención, se hace énfasis en la investigación preventiva del

cometimiento del delito y la identificación de infractores, sean individuos, redes y organizaciones criminales transnacionales. La inteligencia criminal juega un papel fundamental en la detección del TIM y se basa en técnicas e instrumentos aprobados en el abordaje de otras formas delictivas. Un aspecto central de este eje es la recolección, centralización y análisis de información de fuentes diversas, misma que debe ser sometida a procesos de verificación y difusión a los usuarios finales (funcionarios a cargo de la toma de decisiones), quienes determinarán las acciones más efectivas. Es fundamental la compilación de información de inteligencia criminal, en particular, con respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en las conductas enunciadas en el art. 6 del Protocolo contra el TIM; los métodos utilizados para transportar a los migrantes objetos de dicho tráfico; la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad y los medios de ocultación utilizados en el TIM. "En ausencia de un proceso de inteligencia la policía como la Fiscalía se convierten en organismos 'reactivos' que se dedican a 'apagar incendios'". (OIM, s/f, pág. 12)

- **Persecución.** Corresponde a la investigación y judicialización del TIM mediante las acciones que realizan las instituciones de la administración de justicia en la indagación previa, el proceso judicial y la imposición de la sanción penal a los infractores, para garantizar la reparación de los derechos conculcados de la víctima y su familia.
- El eje incluye acciones para formular, coordinar y ejecutar procedimientos, normas técnicas y jurídicas que fortalezcan la investigación y judicialización de los casos, a efectos de evitar la impunidad (art. 41 LCTPTIM). Este eje se deriva de las obligaciones de RESPETAR y GARANTIZAR.

¹⁷ Eje 4 del plan de trabajo en materia de tráfico ilícito de migrantes 2019-2025. Red de funcionarios de Enlace para el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas Conferencia Regional sobre Migración, San José, julio 2023.

La primera implica una obligación negativa y tiene como finalidad evitar la revictimización de las personas afectadas y la no criminalización de las víctimas de tráfico ilícito de migrantes; y la segunda obligación implica las garantías del acceso a la justicia y el cumplimiento del debido proceso de los actores involucrados.

- **Gobernanza.** Es el proceso de coordinación horizontal y vertical por el cual se articulan los esfuerzos de las instituciones públicas del Gobierno central y de estos con los gobiernos locales, para implementar acciones complementarias, subsidiarias y descentralizadas que permitan una respuesta integral al TIM. Este eje deviene de la obligación del

Estado de **GARANTIZAR** el disfrute del derecho humano a la movilidad humana sin riesgo y la protección a las víctimas del delito de TIM mediante la implementación de políticas públicas intersectoriales en corresponsabilidad con los distintos niveles de gobierno y con participación ciudadana. Esta coordinación se define en la LCTPTIM y agrupa a las entidades que hacen parte del CI, lideradas por el ente rector de seguridad y orden público (LCTPTIM art. 6), los GAD (art. 12) y actores de la sociedad civil. Con un modelo de gestión que incluye mesas de trabajo en los tres ejes antes descritos, el PACTIM incluye una estructura desconcentrada para articular a los GAD.

1.10. Período de referencia

El PACTIM, formulado en el 2023, traduce los mandatos legales y compromisos internacionales en acciones planificadas para su desarrollo y ejecución en un plazo de siete años, desde 2023 hasta 2030, dentro de una visión a largo plazo alineada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las acciones ejecutadas en el corto y mediano plazos y sus resultados deben ser monitoreados y evaluados para ajustar las estrategias conforme a la evolución de este delito, tanto en el perfil de las víctimas y su lugar de origen, el perfil de los traficantes, las rutas que usan, las modalidades de desplazamiento y los delitos conexos que esta práctica conlleva como el enriquecimiento ilícito, extorsión, intimidación, trata de personas, falsificación de documentos, entre otros. Para concluir este capítulo, a continuación, se resume la estructura programática del PACTIM en la siguiente figura.

Figura 6: Estructura programática del PACTIM



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Capítulo II: Diagnóstico de la problemática y respuesta estatal

2.1. Ecuador como país de origen y tránsito de víctimas del tráfico ilícito de migrantes

Este capítulo, se enfoca en la problemática del TIM en el Ecuador y la respuesta estatal frente a este delito. Para la reflexión sobre el TIM en el Ecuador, es importante tomar en consideración que en el país confluyen de manera simultánea diversas expresiones de la movilidad humana, como: emigración, tránsito, retorno, inmigración, refugio y desplazamiento interno.

La emigración de ecuatorianos se ha dado desde hace varias décadas, principalmente, hacia Estados Unidos y algunos países de Europa, como España, Italia, entre otros. Además, Ecuador es un país de destino para personas de diferentes nacionalidades y ha acogido a población con necesidad de protección internacional. Desde el 2017, En la actualidad, constituye el tercer país de destino de refugiados y migrantes de Venezuela en la región (Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes, 2023).

En este contexto, el TIM se analiza en dos procesos de movilidad humana. El primero, en la emigración de ecuatorianos al exterior y el segundo, en la llegada o cruce en tránsito de personas de otros países. Siendo en ambos movimientos, la migración irregular y el cruce de fronteras elementos clave (MREMH, s/f, pág. 12).

Figura 7: Procesos de movilidad humana en los que se analiza el TIM



Fuente: Ruiz y Álvarez Velasco, (2016, en MREMH s/f.
Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Una breve mirada a los movimientos migratorios y el entorno del Ecuador durante las últimas décadas facilita la comprensión de las características actuales del TIM en el país.

Figura 8: Evolución del TIM en el Ecuador¹⁸

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

2.1.1. Ecuador como país de origen de víctimas del tráfico ilícito de migrantes

2.1.1.1. Principales procesos de emigración y su relación con el TIM

Como se observa en la figura precedente, los procesos de emigración no son nuevos. Las provincias de Azuay y Cañar practicaban la agricultura de subsistencia, había una migración interna estacional masculina hacia la costa y su artesanía principal eran los sombreros de paja toquilla, que se exportaban a Nueva York. El comercio de la paja toquilla decayó en las décadas de 1950 y 1960, por lo que, principalmente, hombres jóvenes utilizaron conexiones industriales para migrar a Nueva York (Jokisch, 2023).

La mayoría de los migrantes pagaron a traficantes para un paso clandestino a Estados Unidos. Lo usual era que las personas lleguen hasta México por vía aérea, atravesaran territorio mexicano por vía terrestre (Ramírez

& Álvarez, 2009, págs. 89-113); en ocasiones, usando un tren de carga como medio de transporte (Salmón, 2017, págs. 2-9) para, finalmente, cruzar la frontera norte de forma irregular. Muchos se radicaron en Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Miami y Minneapolis. Posteriormente, la Ley de Control y Reforma Migratoria de 1986 permitió a más de 16.000 ecuatorianos obtener la residencia legal permanente, con lo cual patrocinaron la inmigración regular de miembros de su familia. La población ecuatoriana en los Estados Unidos aumentó de aproximadamente 37.000, en 1970, a más de 143.000, en 1990 (Jokisch, 2023).

A finales de la década de los 90, Ecuador sufrió una crisis sociopolítica y económica,

¹⁸ Información tomada de varias fuentes, las mismas que están citadas en el texto: Ruiz, María Cecilia; Álvarez, Soledad, 2016; Ramírez, Jaques; Álvarez, Soledad, 2009; Herrera, Carrillo, y Torres, 2005; Valle, Alex, 2017; Jokisch, 2023, MREMH, s/f.

por lo que los emigrantes ecuatorianos de todas las provincias del Ecuador buscaron otros destinos en Europa, como España e Italia (Herrera, Carrillo, & Torres, 2005). La migración irregular hacia Estados Unidos se dio por vía aérea y marítima. Salían en barco desde las costas ecuatorianas en dirección a las costas centroamericanas, de preferencia las guatemaltecas, en donde los traficantes o pasadores guiaban el cruce de la frontera sur mexicana. Otra ruta consistía en llegar a las costas mexicanas, donde los pasadores guiaban el tránsito por el territorio mexicano hasta llegar a la frontera norte para internarse en Estados Unidos.

Los datos sobre detenciones en altamar reflejan lo anotado, mientras en el período comprendido entre enero de 1982 y marzo de 1999 hubo dos detenciones, de 1999 a 2001, el número aumentó a 3.760 según la información del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos (Ramírez & Álvarez, 2009).

A mediados de la década de 2000, se recurre

a traficantes de migrantes, principalmente, en tres casos: a) para el cruce de niños, que emigran como parte de planes de reagrupación familiar; b) hombres y mujeres jóvenes de entre 20 y 35 años, que emigran por primera vez; y c) jóvenes ecuatorianos deportados, que pretenden reiniciar su proyecto migratorio (OIM, 2018).

La migración irregular a Estados Unidos continuó durante las décadas de 2000 y 2010, pero en menor número (Jokisch, 2023). En noviembre de 2018, entró en vigor la supresión del requisito de visa en pasaportes ordinarios a ecuatorianos que viajen como visitantes por una estancia no mayor a 180 días hacia México. Esto favoreció la salida de muchas personas que buscaron llegar de forma irregular a los Estados Unidos a través de ese país. Sin embargo, el control migratorio para el ingreso de nacionales de Ecuador a México se reforzó, lo que se refleja en que algunos ecuatorianos retornaron deportados a Ecuador en menos de 72 horas¹⁹ (Ministerio de Gobierno del Ecuador, 2021).

Tabla 5: Salidas y arribos de ecuatorianos hacia y desde México enero 2018- agosto 2021

Año	Salidas	Arribos	No retorno
2018	51.574	50.193	1.381
2019	119.280	102.778	16.502
2020	54.258	39.709	14.549
2021 (enero -agosto)	111.674	42.591	69.083
Total	336.786	235.271	101.515

Fuente: Ministerio de Gobierno.

Elaboración: MREMH (MREMH, 2021) Adaptación: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En 2019, hubo un aumento de migración irregular. El número de encuentros²⁰ de ecuatorianos con la Oficina de Aduanas y

Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés) aumentó a más de 15.000 en el año fiscal 2019, disminuyó en

¹⁹ México no entrega documentos de respaldo de los procesos de inadmisión, por ello no se mantienen cifras exactas de esta variable. Según datos del SIMIEC, entre enero 2017 y marzo de 2021, el número de personas deportadas desde México fue de 4.864 (Ministerio de Gobierno del Ecuador, 2021).

²⁰ Estos datos son de episodios, no de individuos, y un buen número son personas que cruzan repetidamente. Sin embargo, la tendencia apunta a un claro aumento desde el 2019 (Jokisch, 2023).

el 2020 y subió a casi 97.000 en el año fiscal 2021 (Jokisch, 2023).

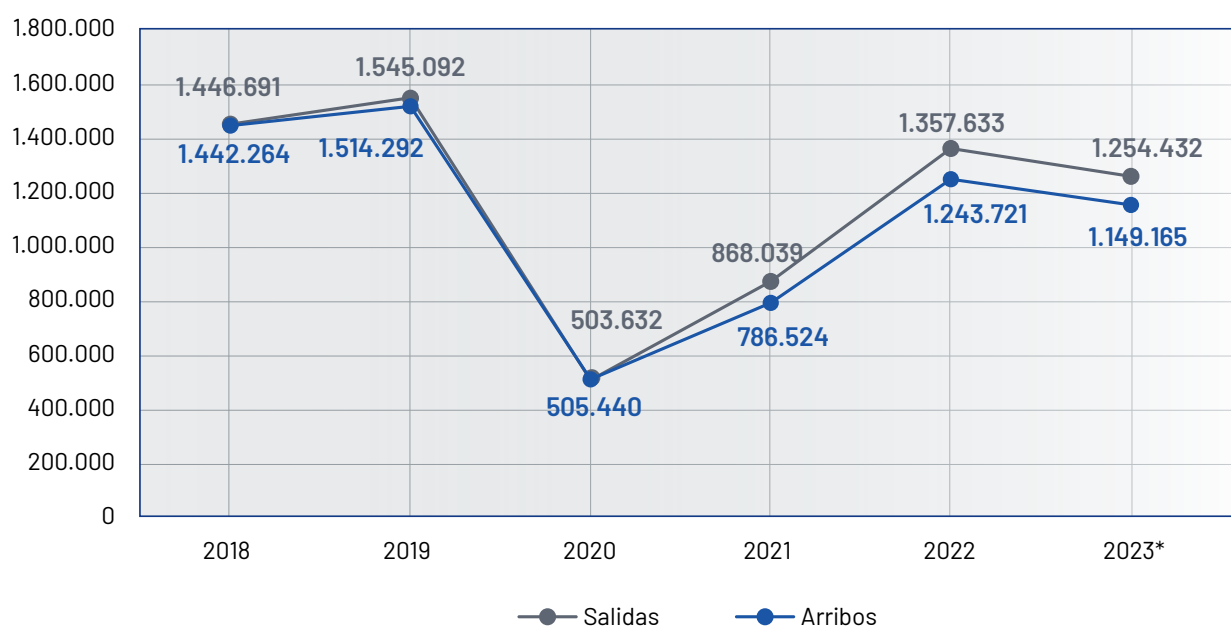
De forma general, en el 2020, se considera que la pandemia originada por el COVID-19 y el consecuente cierre de fronteras terrestres, marítimas y aéreas incrementó el TIM, ya que, frente a mayores restricciones, las personas recurrían a la contratación de traficantes para pasar de un país a otro (UNODC, s/f). En las fronteras de Ecuador con Colombia y Perú, los movimientos no se interrumpieron, sino que continuaron por pasos no habilitados o trochas que utilizaron, principalmente, ciudadanos de Venezuela que iban hacia el sur o que retornaban del sur para ir hacia Colombia (MDI, 2023).

En el 2021, hubo la percepción de que Estados Unidos tendría mayor apertura para

recibir inmigrantes, debido a que entre las propuestas del nuevo Gobierno se mencionó que habría reformas a la política migratoria²¹. Este factor influyó en la decisión de viajar de forma irregular, a pesar de que los controles fronterizos continuaron y las detenciones fueron en aumento (MREMH, 2021). Lo que no se tomó en consideración fue que la reforma migratoria no se daría de inmediato y que, de llegar a aprobarse, tardaría alrededor de ocho años en aplicarse (Álvarez, 2021).

Al analizar los flujos migratorios durante el período 2018 al 2023, observamos que, si bien hubo un descenso durante el 2020, que coincide con el período de la pandemia, a partir del 2021, el número de salidas hacia el exterior se eleva y se incrementa la brecha entre salidas y arribos como se observa en las siguientes figuras.

Figura 9: Flujos migratorios de ciudadanos ecuatorianos 2018-2023



Fuente: SIMIEC con corte al 30 de septiembre del 2023.

Elaboración: UGAIM – Subsecretaría de Migración MDI 2023.

El saldo migratorio de ecuatorianos en el período comprendido entre enero de 2022 hasta septiembre de 2023 refleja la brecha entre salidas y arribos. Varios factores influyen en el

²¹ El discurso se orientó hacia el impacto positivo de los inmigrantes en la economía y la sociedad, se ofreció favorecer la reunificación de los niños que habían sido separados de sus familiares y de una mayor apertura para la admisión de asilados y refugiados (Verea, La política migratoria de Biden a un año de su administración, 2022).

proceso de emigración actual. Por una parte, la necesidad de reunificación familiar y por otra, sin duda, las consecuencias de la pandemia profundizaron los problemas de pobreza y desempleo e inseguridad.

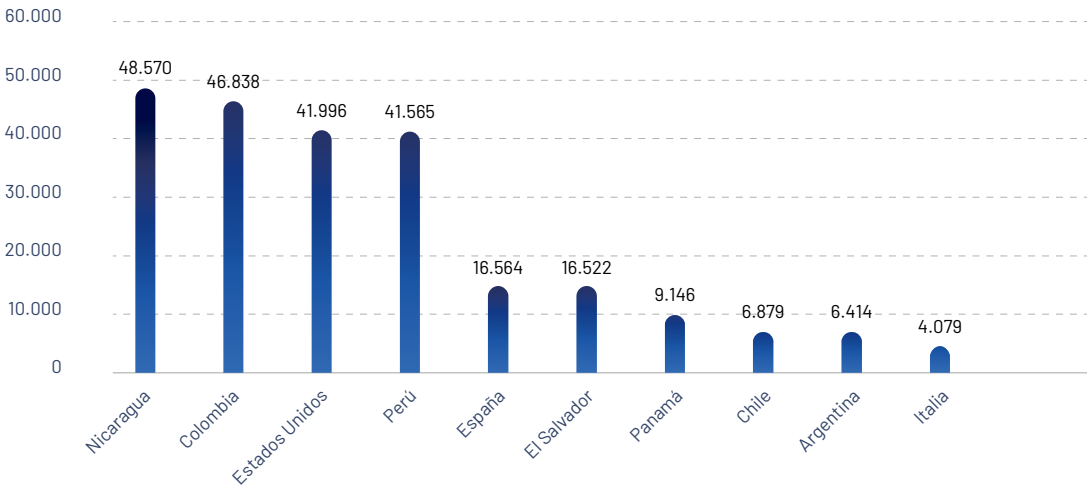
Tabla 6: Descripción del Saldo Migratorio de ecuatorianos 2022-2023

De un total de 501.039 ecuatorianos que han salido durante el período del 1 de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023 y no tienen un registro de arribo:	
174.129	Han salido declarando como residencia el país de destino
32.989	Han salido por estudios, eventos negocios y tripulación
39.933	Salieron del país hace 15 días y aún no han retornado
253.987	Es el saldo restante y corresponde al número de ciudadanos ecuatorianos que han salido del país por motivo de viaje "Turismo", han excedido el período de 15 días y no han retornado a la fecha.
TOTAL	501.039 ecuatorianos sin registro de arribo.

Fuente: SIMIEC con corte 30 de septiembre 2023.
Elaboración: UGAIM / SDM, MDI, 2023. Adaptación: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Con relación al saldo migratorio, según los países a los cuales han viajado, encontramos que es mayor el número en Nicaragua. Esto se explica porque en septiembre del 2021, en función de evitar la migración irregular hacia los Estados Unidos, México volvió a solicitar a los ecuatorianos visa. Sin embargo, eso no detuvo el movimiento migratorio, sino que se buscaron nuevas rutas de migración irregular y TIM, dentro de las cuales está el tránsito por Colombia, El Salvador, Panamá, como lo veremos más adelante.

Figura 10: Países según saldo migratorio de ecuatorianos

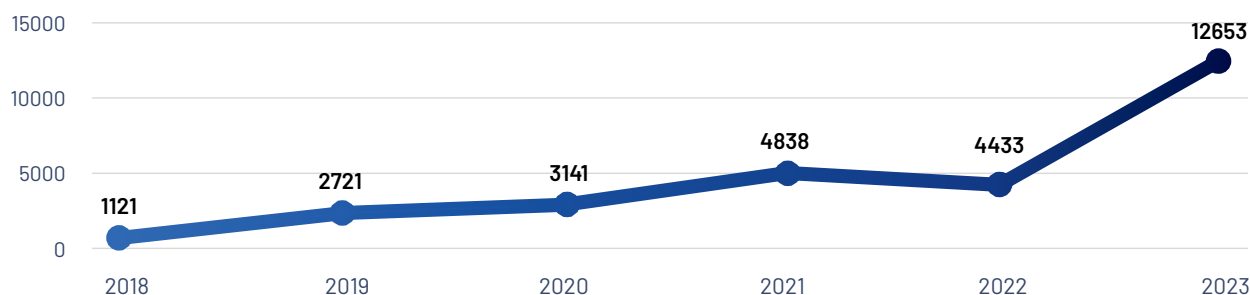


Fuente: SIMIEC, Fuente: SIMIEC- corte al 30 de septiembre del 2023.
Elaborado por: UGAIM / SDM, MDI, 2023.

2.1.1.2 Procesos de deportación

Los migrantes irregulares y en particular las víctimas del TIM pueden ser inadmitidos, detenidos y/o deportados en los países de destino. Durante el período comprendido entre enero de 2018 hasta el 15 de agosto de 2023, se ha incrementado el número de ecuatorianos deportados, como se puede observar en la siguiente figura:

Figura 11: Número de deportaciones de ecuatorianos

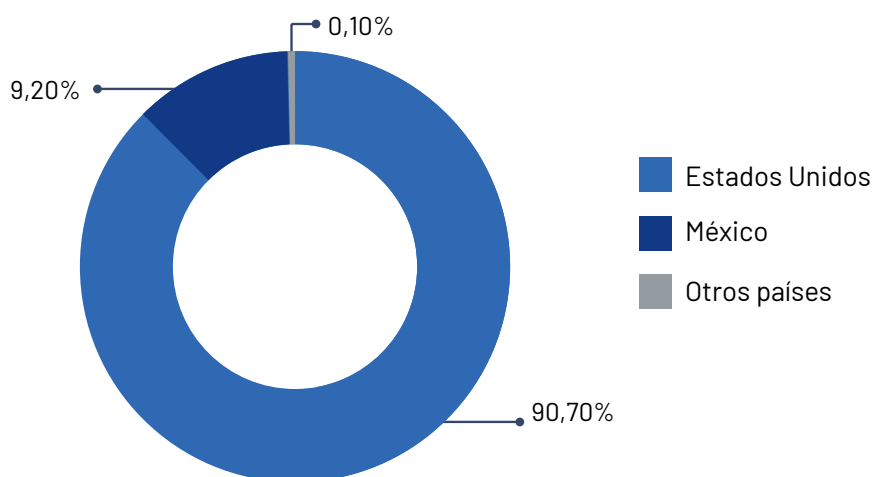


Fuente: SIMIEC. Fecha de corte: 01 de enero 2018 al 15 de agosto 2023.

Elaboración: SIMIEC, 2023²²

El incremento de deportaciones de ecuatorianos es progresivo desde el año 2022. Se conoce que previo a su deportación, algunas personas estuvieron detenidas hasta cuatro meses debido a la crisis migratoria por la que atraviesa Estados Unidos²³ (Primicias, 2023). Caracterización de los ciudadanos ecuatorianos deportados²⁴:

Figura 12: Países desde donde fueron deportados



²² Información tomada de la presentación de la Subsecretaría de Migración, Análisis de Control Migratorio, MDI, agosto 2023.

²³ Antes de 2019, el promedio general de detenciones en la frontera sur de Estados Unidos (con México) era de alrededor de 489.000 personas. Mientras que en 2022 llegaron a 2,3 millones de personas y todo indica que en el 2023 se superará esa cifra (Primicias, 2023).

²⁴ Información tomada de la presentación de la Subsecretaría de Migración, Análisis de Control Migratorio, MDI, agosto 2023.

Tabla 7: Sexo de las personas deportadas²⁵

	68% Hombres
	32% Mujeres

Tabla 8: Rango de edad personas deportadas

Porcentaje	
18 y 35 años	68%
36-55 años	31%
Mayor a 55 años	1%

Fuente: SIMIEC. Fecha de corte: 01 de enero al 15 de agosto 2023.
Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Uno de los grupos de edad que registra mayor número de deportaciones es el comprendido entre los 18 y 35 años, que corresponde a población en edad productiva laboral y que, como se verá más adelante, es uno de los grupos de edad en los que también se encuentran más víctimas de TIM.

Al regresar al país, la situación que enfrentan los ciudadanos deportados suele ser aún

más precaria que la que tenían antes de migrar, por el endeudamiento y las limitadas oportunidades de conseguir un empleo. Por este motivo, deciden retomar su proyecto migratorio y vuelven a viajar. En los casos de TIM, este factor se relaciona directamente con la oferta de “servicios” de los traficantes que denominan los “tres intentos” para ingresar de forma irregular a Estados Unidos.

Tabla 9: Reincidencia de los deportados

Reincidencia Período 2018 - agosto 2023	Frecuencia	Peso
2	3.030	86,78%
3	417	11,85%
4	36	1,07%
5	10	0,30%
Total	3.493	100%

Fuente: SIMIEC.
Elaboración: SIMIEC, 2023²⁶.

²⁵ La información disponible no está desglosada por género.

²⁶ Información tomada de la presentación de la Subsecretaría de Migración, Análisis de Control Migratorio, MDI, agosto 2023.

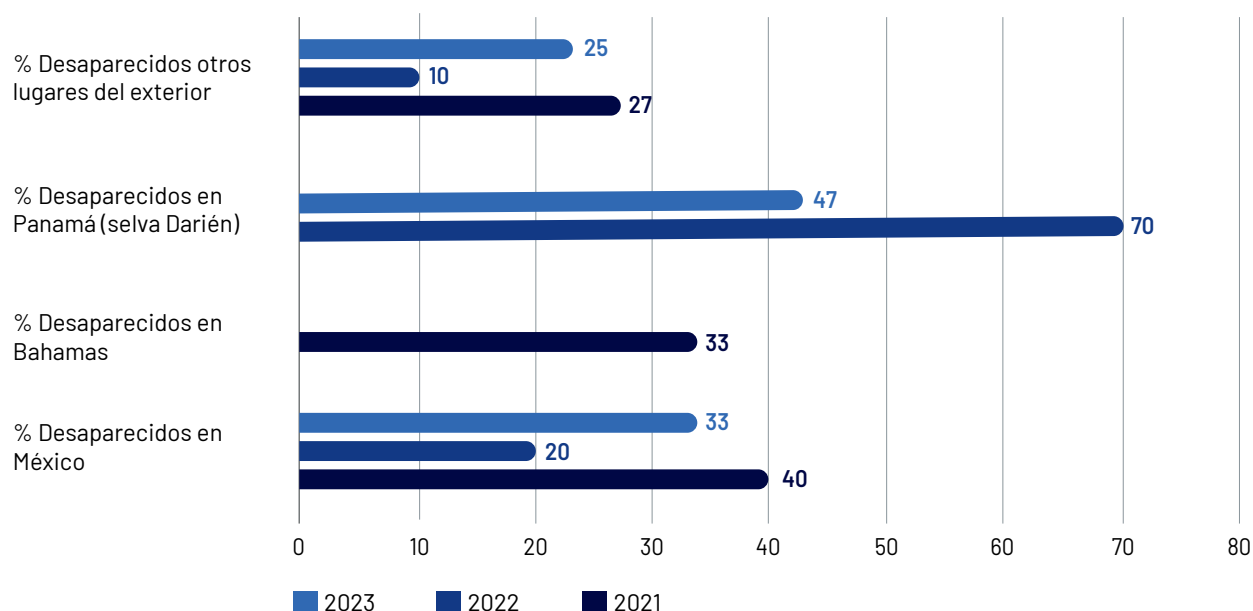
2.1.1.3 Desapariciones

En la migración irregular y el TIM, los migrantes enfrentan diferentes riesgos por lo que, lamentablemente, hay casos de desapariciones y muertes²⁷ durante el trayecto. En cuanto a las desapariciones en el exterior, durante el período de análisis, se evidencia que el número más alto se registra entre el 2021 y el 2024.

Aspectos para resaltar son que, en el 2021, de 15 personas desaparecidas, 40% de las

personas desaparecieron en México y un 33% en Bahamas. En 2022, de un total de 10 personas desaparecidas, 70% en Panamá (selva Darién) y 20% en México. Hasta octubre de 2023, se registraron 12 desapariciones, de las cuales 42% ocurrieron en Panamá (selva Darién) y 33% en México²⁸. Las desapariciones en Bahamas y en la selva del Darién (Panamá) se relacionan con rutas migratorias irregulares y de TIM como se verá más adelante.

Figura 13: Porcentaje de migrantes ecuatorianos desaparecidos según país 2021-2023



Fuente: MDI, octubre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

2.1.1.4. Denuncias de delito de TIM

El delito de TIM en el Ecuador es un proceso dinámico y, por tanto, está en constante cambio. Varía de acuerdo con las normas de los Estados sobre entrada, tránsito y permanencia de los migrantes. Obtener información sobre el número exacto de

casos que ocurren es complejo por las características mismas de este hecho y porque las denuncias se presentan solo en casos en los que el proyecto migratorio no se concreta.

²⁷ Personas fallecidas en la frontera México-Estados Unidos: en 2019, tres personas ecuatorianas fallecieron en México, 13 en Estados Unidos; en 2020, dos personas fallecieron en México, 15 en Estados Unidos; hasta agosto de 2021, nueve personas fallecieron en México, 27 en Estados Unidos (DIPEE, MREMH, 2021)

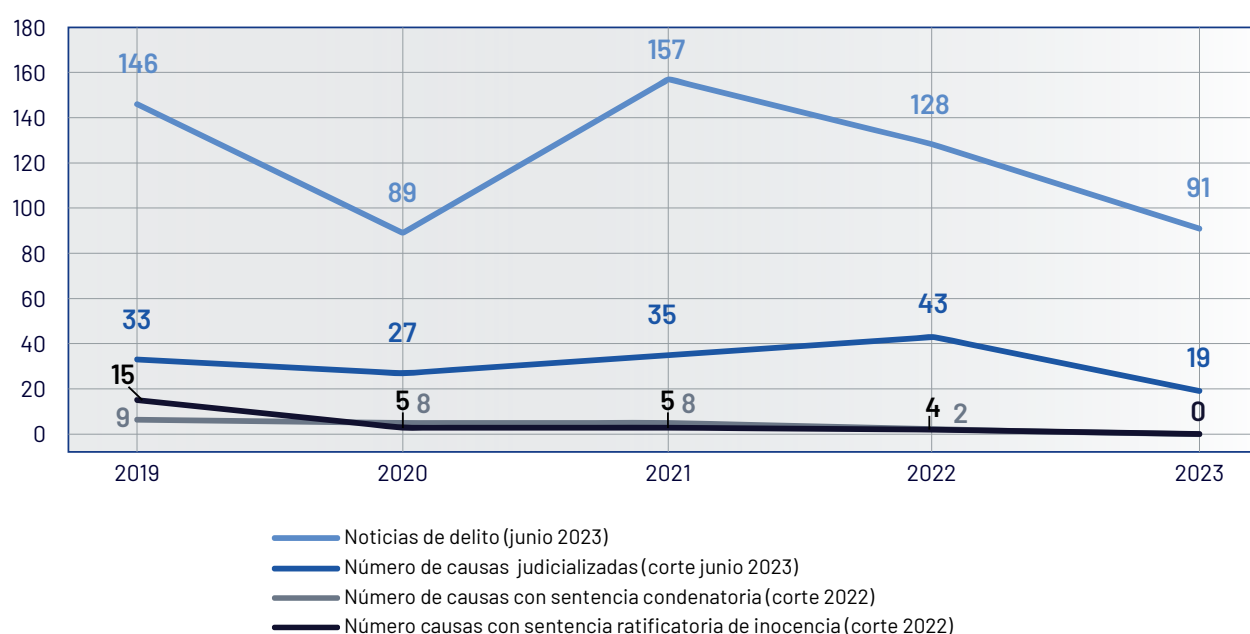
²⁸ La información corresponde a <http://www.desaparecidosecuador.gob.ec>.

Las denuncias de las víctimas o sus familiares se realizan, por lo general, cuando la persona no llega a su destino, es abandonada durante el viaje, estafada, extorsionada, secuestrada, cuando desaparece o muere y existe temor de realizarlas por las amenazas de los traficantes. Entre el número de denuncias que se presentan y el número de causas judicializadas existe una brecha. Si bien, cada caso es único, la diferencia podría reflejar,

además, la complejidad de obtener pruebas suficientes, las limitaciones para realizar investigación, "acuerdos económicos" entre traficantes y víctimas y/o familiares durante el proceso, la corrupción en los procesos, entre otros.

A continuación, se presenta el número de noticias del delito en el periodo comprendido entre enero 2019 y junio de 2023 con relación a las causas judicializadas y las sentencias.

Figura 14: Número de noticias de delito de TIM, causas judicializadas y sentencias



Fuentes: FGE Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) - ANALÍTICA FGE - Unidad de Análisis: Noticias de delito / Número de involucrados (corte 30/06/2023)

Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, SAJTE-Período: enero 2019 al 30 de julio de 2023

Elaboración: Equipo Consultor CEPLAES 2023

De manera complementaria, a lo señalado en la figura anterior, en la siguiente tabla, se detalla el número de causas con sentencia por TIM durante el período 2019-2022:

Tabla 10: Número de causas con sentencia por TIM

Delito TIM	Año				
	2019	2020	2021	2022	Total
Sentencia condenatoria	9	8	5	4	26
Sentencia ratificatoria de inocencia	15	5	8	2	30
Total	24	13	13	6	56

Fuente: Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano, SAJTE

Período: enero 2019 al 30 de julio de 2023

Elaboración: C.J.

Contando con esta visión general sobre la evolución del TIM en el país y lo que ocurre actualmente, pasamos a analizarlo desde un enfoque territorial. Para implementar la

política nacional en el nivel local, es necesario comprender las características, desafíos y potencialidades de los lugares donde existe mayor incidencia del delito.

2.1.1.5. El TIM desde una mirada territorial

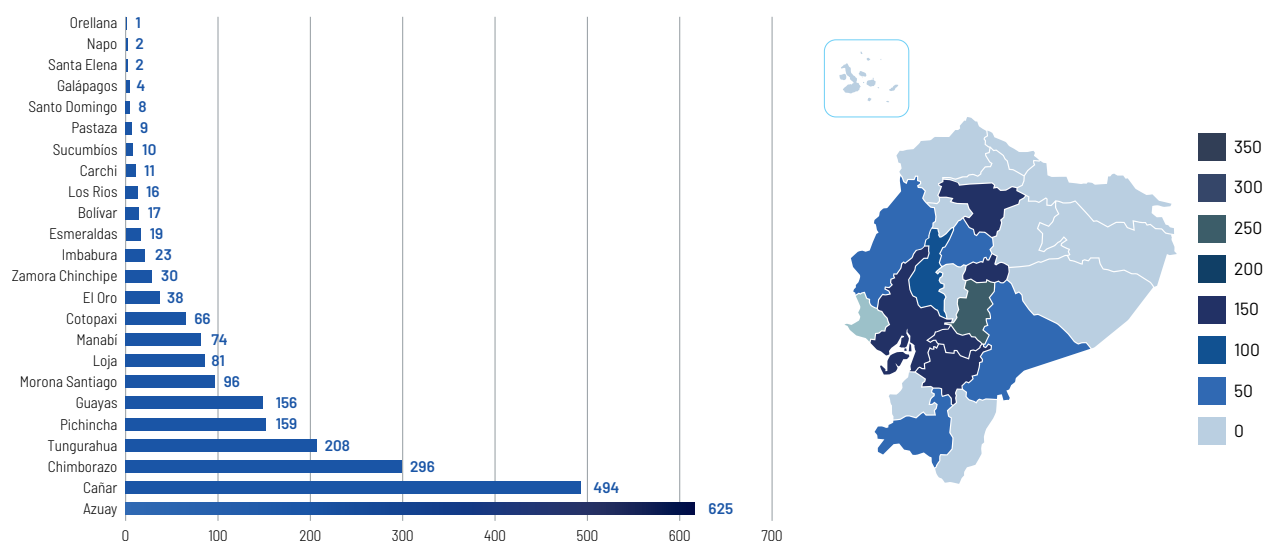
Partiendo de la información recopilada y sistematizada por el MDI, se observa que la incidencia del TIM es mayor en territorios de la Sierra centro-sur. Son movimientos migratorios que se dirigen, principalmente, hacia Estados Unidos y, como ya se indicó, en estas comunidades de origen, la emigración no es un proceso nuevo, por lo cual ya existen en el país de destino redes familiares y comunitarias.

El contexto socioeconómico, los altos niveles de pobreza, la falta de oportunidades para el crecimiento personal y profesional y, por consiguiente, la falta de oportunidades de empleo en las comunidades de origen, generan que hombres y mujeres busquen alternativas para migrar hacia otros países

en búsqueda de mejores condiciones de vida para sí mismos y sus familias. De la misma manera, los patrones socioculturales influyen para que las personas vean en la migración una opción para alcanzar éxito y progreso.

Es importante considerar que el número de casos podría ser mayor al que se presenta a continuación. Los que se contabilizan en este diagnóstico son los que constan en el REGISTRATT del MDI, durante el período enero 2019 a septiembre de 2023²⁹. De un total de 2.445 casos asistidos, al analizar la variable de lugar de nacimiento de las víctimas, observamos que en todas las provincias del Ecuador se registran víctimas de TIM, sin embargo, como ya se mencionó, hay zonas en las que se concentra un mayor número.

²⁹ Los casos corresponden a los que han sido judicializados y no judicializados. El número de víctimas asistidas contempla: denuncias, oficios, partes policiales, informes de la Fiscalía General del Estado, del MREMH, de la UCPTM del MDI, del MIES, 1800-DELITO, Defensoría del Pueblo, DINAPEN, Ministerio de Educación, MINTUR. En el REGISTRATT, están ingresados los casos de NNA en los que no se permitió la salida migratoria en aeropuertos y pasos terrestres por riesgo migratorio, razón por la cual se refleja una inflación del número de NNA con relación a los adultos, como se señala en el numeral 2.2.1.1.

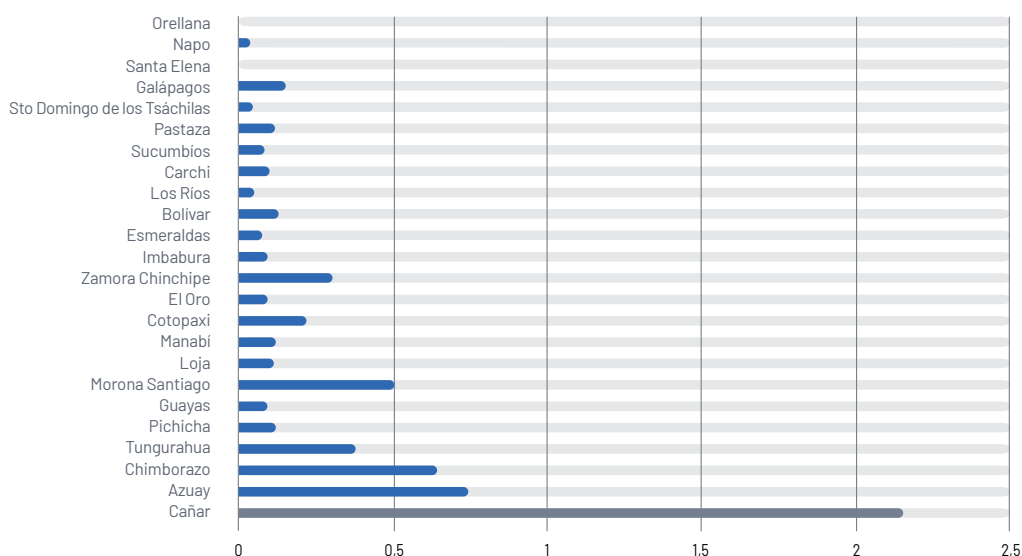
Figura 15: Número de víctimas de TIM por provincia


Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023

Si observamos la relación entre el número de casos y el número de habitantes de cada provincia, se observa que en la provincia del Cañar tiene mayor incidencia del TIM. Procesos de reunificación familiar y comunitaria, una diáspora con historias de éxito que marcan la cosmovisión de los jóvenes de construir su futuro fuera y enviar remesas a sus familias; así como, de la “normalización” de contratar

traficantes para su proyecto migratorio, al no tener la opción de llevar a adelante un proceso regular y seguro, podrían ser factores que influyen. Algo similar ocurre con la provincia del Azuay, que tiene también una vocación migratoria y en donde la migración se ha convertido en una costumbre transmitida de generación en generación, considerando al TIM como una práctica normal.

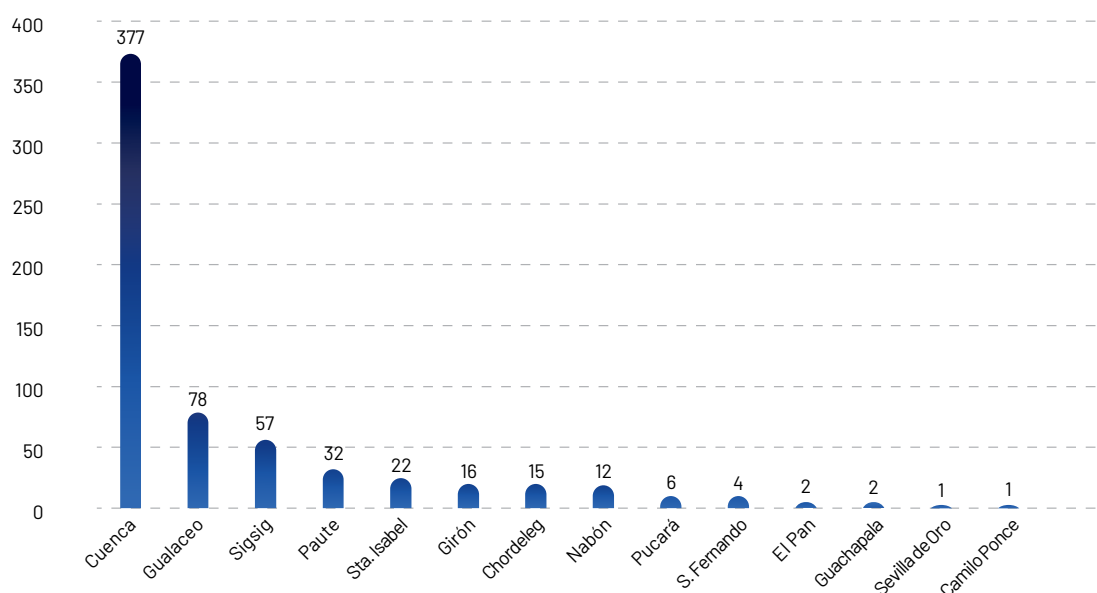
Figura 16: Tasa de víctimas de TIM por cada 100.000 habitantes


Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tomando como referencia el número de víctimas, detallamos a continuación la incidencia del delito en las provincias que tienen más de 80 casos asistidos de TIM y cuya población es menor a un millón de habitantes: Azuay, Cañar, Chimborazo, Tungurahua, Morona Santiago y Loja.

Figura 17: Azuay - número de víctimas por cantón

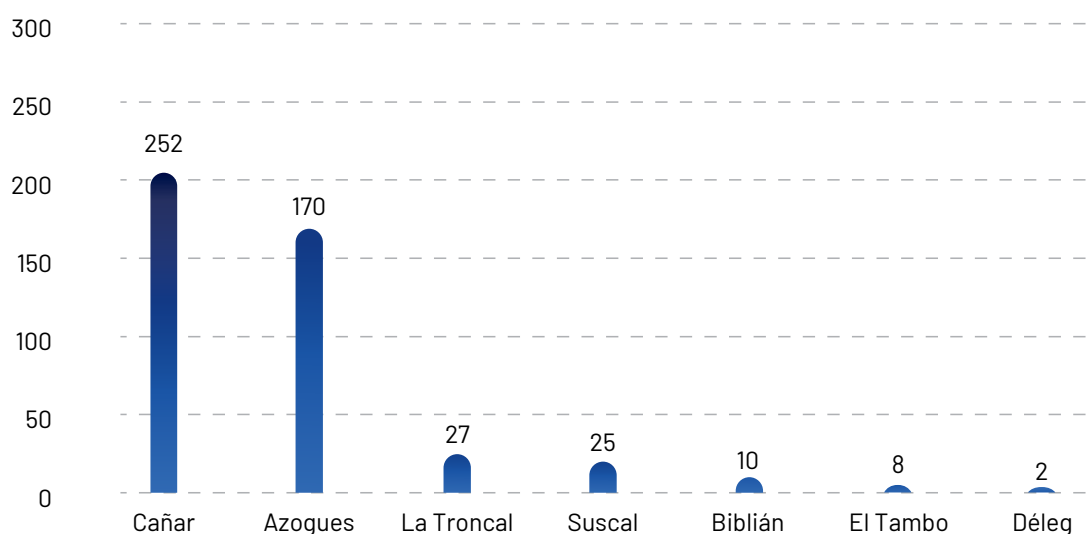


Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En la provincia del Azuay, el cantón Cuenca presenta un mayor número de víctimas de TIM asistidas. De un total de 377, 43% corresponde a la parroquia urbana Huayna Cápac y 10% a la parroquia El Batán.

Figura 18: Cañar - número de víctimas por cantón

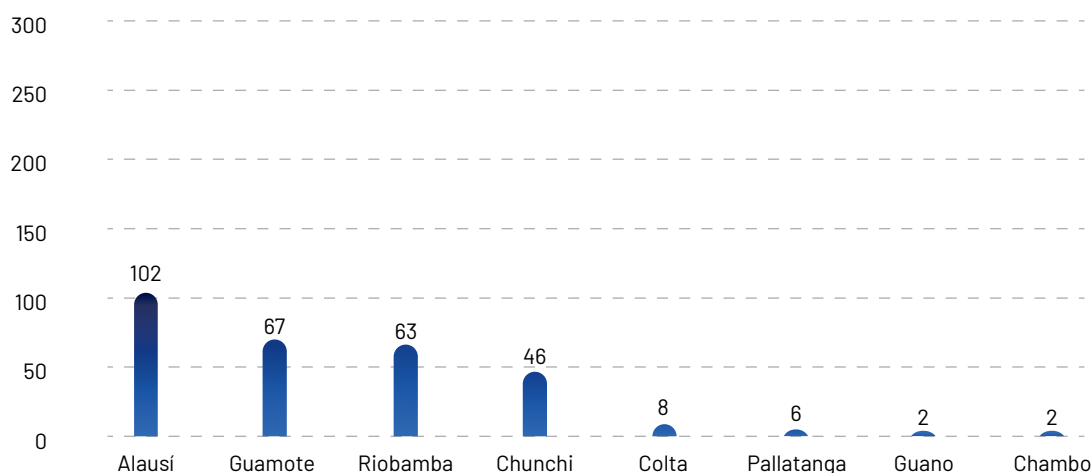


Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En la provincia del Cañar, los cantones Cañar y Azogues registran un mayor número de víctimas de TIM asistidas. Del total de 252 víctimas del cantón Cañar, 56% corresponden a la cabecera cantonal Cañar y 10% a la parroquia Ingapirca. En el cantón Azogues, 71% de las víctimas son de la cabecera cantonal Azogues.

Figura 19: Chimborazo - número de víctimas por cantón



Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En la provincia de Chimborazo, el mayor número de víctimas asistidas corresponde al cantón Alausí, el 37% provenientes Achupallas y 27% de Tixán, siendo ambas parroquias rurales.

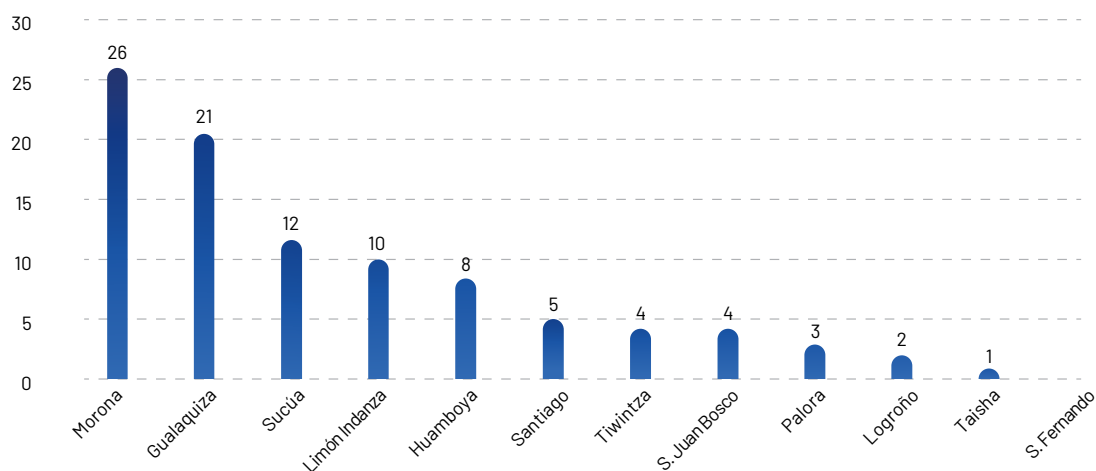
Figura 20: Tungurahua - número de víctimas por cantón



Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

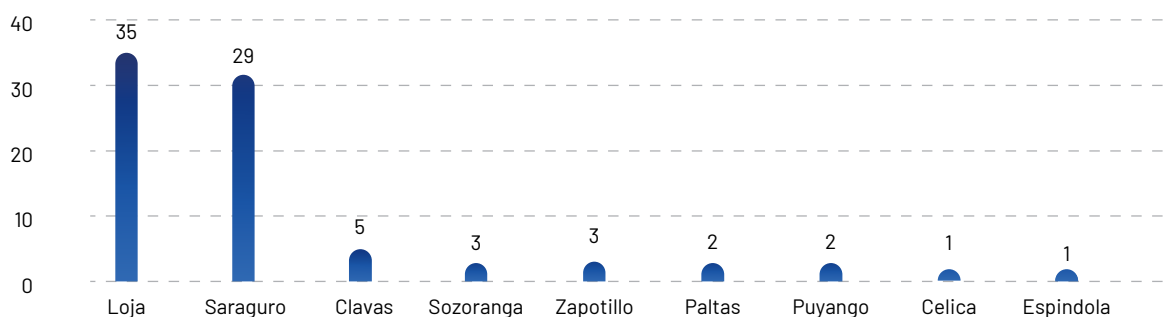
En la provincia de Tungurahua, el cantón Ambato registra el mayor número de víctimas asistidas, de un total de 174, 27% corresponden a la parroquia urbana La Merced y 27% a la parroquia rural de Quisapincha.

Figura 21: Morona Santiago - número de víctimas por cantón

Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En la provincia de Morona Santiago, el cantón Morona registra el mayor número de casos, de los 26 casos asistidos, un 87% de las víctimas son de la cabecera cantonal Macas.

Figura 22: Loja - número de víctimas por cantón

Fuente: REGISTRATT, MDI, enero 2019-12 de septiembre 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En la provincia de Loja, el mayor número de casos asistidos corresponde al cantón Loja. Del total de 35 víctimas, 49% corresponden a la parroquia urbana Sucre.

Cabe indicar que en provincias como Guayas y Pichincha se registran más de 80 casos asistidos, los mismos que corresponden a las ciudades de Guayaquil³⁰ y Quito³¹, sin embargo, con relación al total de la población, la incidencia es menor a la que ocurre en las provincias antes señaladas.

³⁰ En Guayaquil, 49% de las víctimas corresponden a la parroquia urbana Bolívar-Sagrario; 14% a la parroquia urbana Carbo (Concepción) y 13% a la parroquia urbana Febrés Cordero.

³¹ En el DMQ, las víctimas provienen en mayor porcentaje de la Administración Zonal Manuela Sáenz (43%); de la Administración zonal Eloy Alfaro (18%) y La Delicia (10%).

En el 65% de los 221 cantones se registran víctimas de TIM. Los cantones que presentan más de 80 casos son los siguientes: Cuenca, Cañar, Ambato, Azogues, Alausí, Quito y Guayaquil. De estos cantones tres tienen una población menor a 100.000 habitantes, por lo que la incidencia del TIM es mayor en: Cañar (52.150 habitantes), Azogues (74.515 habitantes) y Alausí (37.275 habitantes)³².

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el TIM ocurre también en el proceso de inmigración, es decir, en la llegada de ciudadanos de otras nacionalidades al Ecuador de manera irregular o en tránsito para dirigirse hacia otros destinos, tema que se aborda a continuación.

2.1.2. Ecuador como país de tránsito de víctimas del tráfico ilícito de migrantes

En el período 1999 y 2000, cuando se usaba la vía marítima para la migración irregular con traficantes, se evidencia que personas de otras nacionalidades también salían de las costas ecuatorianas en su intento de llegar a Estados Unidos, no solo eran provenientes de los países limítrofes como Colombia y Perú, sino también de países distantes como China, India y Nepal (Ramírez & Álvarez, 2009).

Condicionalidades globales y nacionales convergieron como causas principales para que el Ecuador sea un país de tránsito del TIM: a) el aumento de las restricciones de visado en muchos destinos europeos de los inmigrantes; b) las guerras y persecuciones religiosas y políticas en múltiples regiones; y c) a nivel nacional, el marco constitucional (OIM, 2018, págs. 167-182).

Como se señaló en el Capítulo I, en 2008, el marco jurídico del Ecuador incluye los principios de ciudadanía universal, el de

la condición de derecho a migrar, la libre movilidad y el progresivo fin extranjero por lo cual se eliminan las visas de ingreso para todas las nacionalidades. Si bien esto constituyó un importante avance en el reconocimiento de derechos de las personas en movilidad humana, también tuvo como efecto que el país resulte atractivo para la entrada de inmigrantes en tránsito provenientes de varias latitudes como Asia, África y el Caribe que, en algunos casos, con apoyo de traficantes, iban al norte, principalmente hacia Estados Unidos o Canadá, y hacia el sur, a Brasil o Argentina (Ramírez, 2020).

La decisión sobre el libre acceso fue revisada en diciembre de 2008, cuando se reintrodujo visas para los ciudadanos de China, por solicitud del Gobierno chino preocupado por la migración irregular y su relación con “mafias internacionales” que trafican migrantes. En septiembre de 2010, se revisó para los ciudadanos de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia (Freier, 2013)³³.

Ecuador, por su ubicación geográfica, se convierte en una escala dentro de rutas transnacionales más amplias, desde donde los migrantes continentales y extracontinentales continúan hacia otros destinos a través de redes de tráfico ilícito. Las principales modalidades son:

- a) Los migrantes entran al Ecuador por vías regularizadas con un visado de turista de 90 días y desde aquí con traficantes internacionales parten hacia otros destinos, principalmente, hacia Estados Unidos.
- b) Los migrantes entran al Ecuador por vías regularizadas, permanecen un tiempo en el país y luego contactan a traficantes locales para continuar sus viajes hacia el sur, Chile o Argentina;

³² Datos de población INEC, Microsoft Power BI

³³ El Ecuador solicita visa a los siguientes países: Asia: Afganistán, Pakistán, Sri Lanka, Uzbekistán, Yemen, Tayikistán, Bangladesh, Kirguistán, India, Filipinas, Irak, Myanmar, Corea del Norte, Irán, Nepal, Siria, Turkmenistán, Kuwait, y Vietnam. América: Haití, Cuba, Venezuela. África: Chad, Ghana, Etiopía, Kenia, Egipto, Guinea, Guinea-Bisáu, Libia, Nigeria, República Democrática del Congo, Somalia, Senegal, Sierra Leona, Mauritania, Angola, Eritrea, Malí, Sudán, Sudán del Sur, Costa de marfil, Gambia, Zimbabue, Burkina Faso y Camerún. Europa: Albania.

c) Los migrantes³⁴ ingresan a Ecuador por vías irregulares para llegar a otros destinos con la ayuda de traficantes.

d) Los migrantes que parten por su cuenta, guiados por conocimientos migratorios intercambiados entre ellos o encontrados en las redes sociales, en cuyo caso suelen contratar los servicios de los coyotes solo para algunos tramos de sus rutas (OIM, 2018, págs. 167-182).

Algunos casos, corroboran que Ecuador se consideró como punto para el tránsito en el TIM. En 2015, se desarticuló una red dedicada al TIM de migrantes haitianos. Su destino era Brasil, la ruta salía de Haití-Panamá/República Dominicana, viajaban vía terrestre por Ecuador, de allí pasaban a Perú en dirección hacia Brasil (Ministerio de Gobierno, 2015). Posteriormente, cuando se paralizó la industria de la construcción en Brasil, donde estaba empleada gran parte de la población haitiana como mano de obra barata, aumentaron los flujos de estas personas hacia Estados Unidos por la vía de Ecuador (Salmón, 2017). Ese mismo año, se estableció el Sistema de Registro para Turistas Haitianos, para combatir el TIM (Ruiz y Álvarez, 2016).

Al menos, un segmento de los inmigrantes de Senegal fue víctima del TIM. En el 2007, ingresaron 19 personas; en el 2012, fueron 247, mientras que, en 2015, el número se incrementó a 2.473. Se conoce que estos ciudadanos permanecían en Ecuador de manera irregular, luego, salían por vías clandestinas con ayuda de traficantes a Perú, de igual forma pasaban a Bolivia y de allí a

Brasil. En ese país, permanecían un tiempo hasta llegar a Argentina. Las autoridades ecuatorianas decidieron limitar los flujos mediante el requisito de una visa de turismo (Ménard, 2017). Adicionalmente, se conocen de casos de ciudadanos de Vietnam y de Siria, entre otros (FGE, 2019).

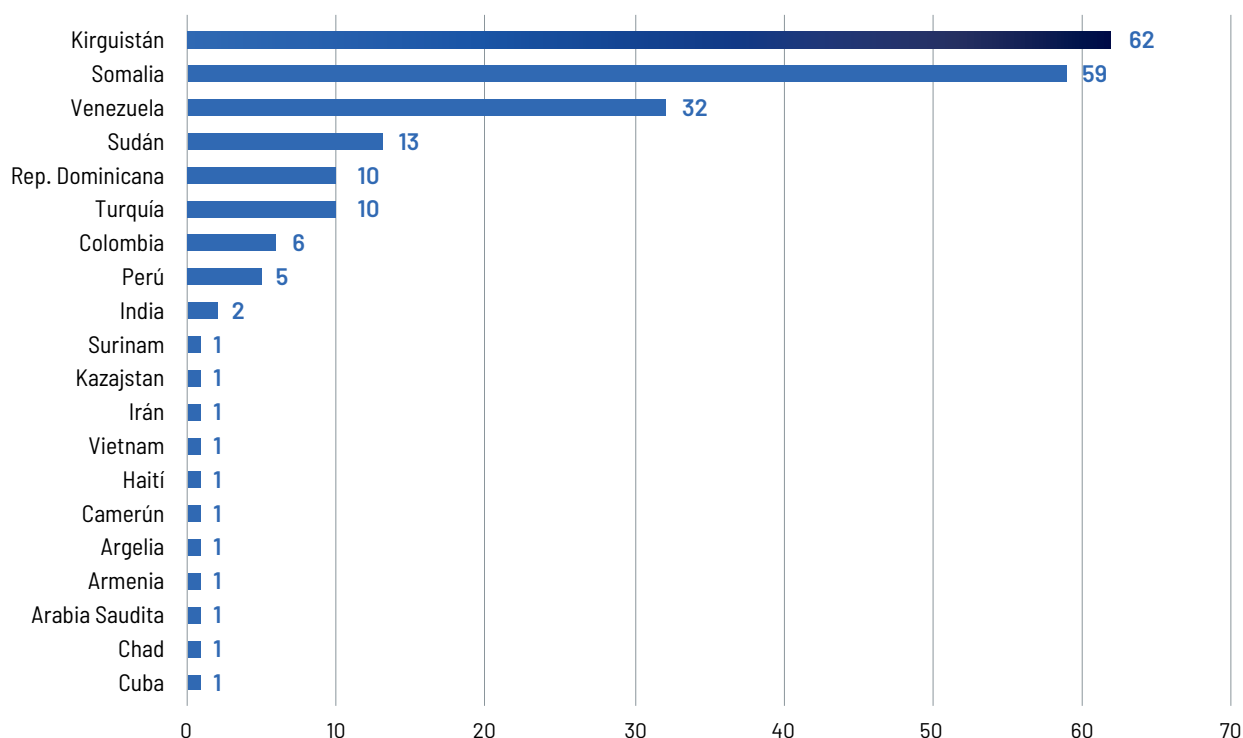
En el 2018, la llegada al Ecuador de personas provenientes de Venezuela se incrementó. Según información de la OIM, correspondiente a agosto-septiembre de 2018, el 9,2% de los consultados en las ciudades reportaron haber entrado a Ecuador a través de un cruce informal (OIM, 2018). Entre agosto y septiembre 2019, el 8,6% declaró haber ingresado a través de un paso informal (OIM, 2019). En noviembre de 2020, el 30% lo hizo por cruces informales (OIM, 2020). Desde Ecuador, pasaron hacia Perú de manera irregular hacia Tumbes y Piura por pasos clandestinos y ayuda de traficantes (El Comercio Perú, 2019). Según un informe de ACNUR (2021)³⁵, el 58% de las personas que ingresan por la frontera norte de Perú, en su mayoría venezolanas, ha realizado pagos para el cruce a través del puente internacional que comunica Aguas Verdes (Perú) con el cantón de Huaquillas, Ecuador, (OIM, 2022).

Como se ha venido señalando, es difícil contar con información exacta sobre el número de víctimas de TIM. En el caso de los inmigrantes extracontinentales, este problema es mayor, por tratarse de redes internacionales de TIM e inclusive por existir barreras de comunicación por los diferentes idiomas de las víctimas³⁶. Por lo tanto, se sugiere tener presente que el número de casos podría ser mayor al que se presenta en el siguiente gráfico:

³⁴ Por ejemplo, ciudadanos cubanos que, tras la reimposición de las restricciones de visado en 2015, siguen la ruta Cuba-Guyana-Brasil-Perú-Ecuador y contratan los servicios de traficantes para continuar la ruta hacia el norte.

³⁵ ACNUR, Monitoreo de frontera en Tumbes, marzo-abril 2021 citado por OIM, 2022.

³⁶ La información corresponde a una entrevista a la Policía Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

Figura 23: Número de víctimas de TIM continentales y extracontinentales

Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Cabe que indicar que, en el año 2019, la Subsecretaría de Migración del MDI incluyó también como posibles nacionalidades en riesgo de TIM, a las siguientes: Angola, Bangladesh, República Democrática del Congo, China, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea Bisáu, Irak, Nepal, Pakistán, Senegal, Siria y Sri Lanka³⁷. Esta decisión se relaciona al constatar la diferencia que entre el número de personas que entraron al país y el número de salidas³⁸.

Todo lo descrito hasta aquí refleja un proceso complejo, en el que existe una combinación

de múltiples flujos, destinos y nacionalidades. La salida de nacionales, principalmente, para ingresar a Estados Unidos de forma irregular con traficantes, así como el tránsito de personas de otras nacionalidades, que entran al país como turistas o de manera irregular y parten hacia otros destinos, al norte o al sur con redes internacionales de TIM.

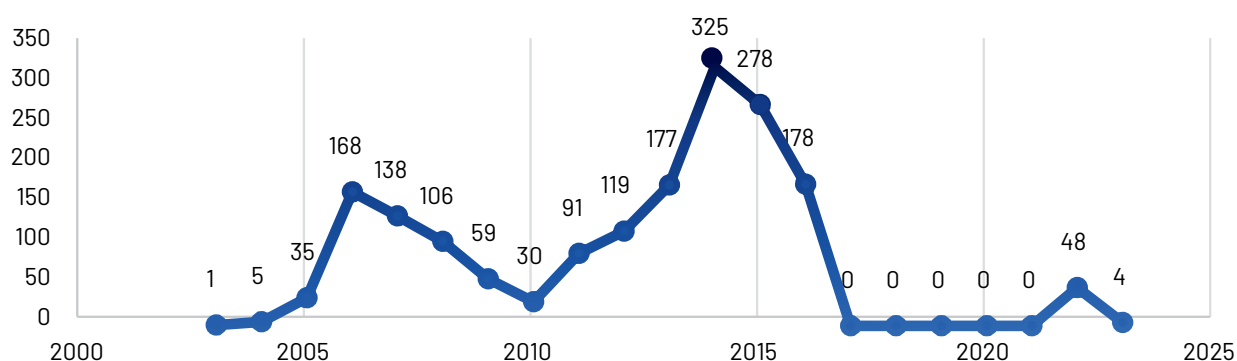
2.1.2.1. Procesos de deportación

El número de deportaciones realizadas por el Ecuador en el período comprendido entre 2003 y 2023 se presenta en la siguiente figura³⁹:

³⁷ Fuente: SIIPNE / SIMIEC, Unidad de Gestión de Administración de la Información Migratoria, MDI, 2019 (enero a junio)

³⁸ Por ejemplo, de enero a junio de 2019, ingresaron 321 ciudadanos de Angola y salieron 14; y de Guinea, ingresaron 71 y salieron 13 (Información del MDI, 2019).

³⁹ Se amplía el período de análisis para contrastar lo que ocurre, tanto con el cambio del marco legal, como en el período 2009-2023.

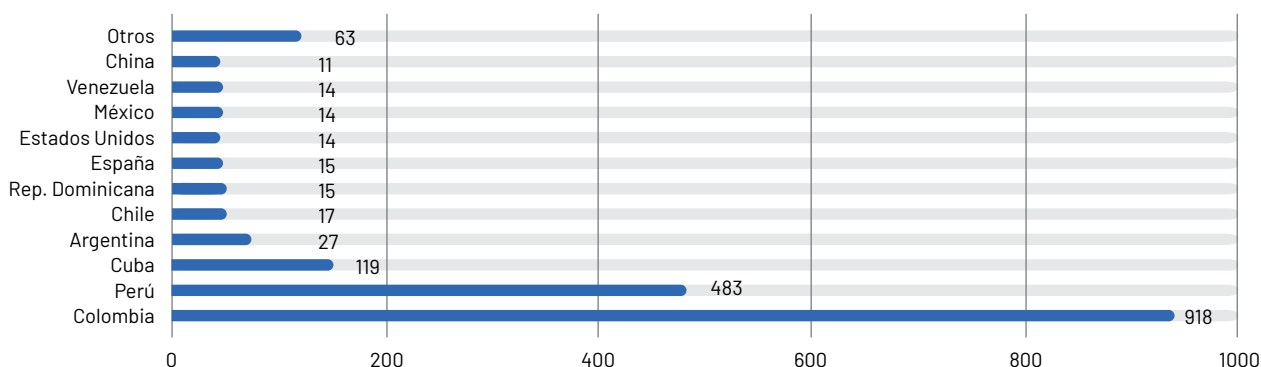
Figura 24: Deportaciones realizadas por el Ecuador 2003-2023

Fuente: SIMIEC.

Elaboración: SIMIEC, 2023⁴⁰.

Se conoce que algunas deportaciones de ciudadanos de Pakistán, India e Iraq se dieron por posible TIM hacia Estados Unidos (Álvarez, 2020). La deportación en 2016, a ciudadanos cubanos, se justificó como una acción de protección frente a los peligros de la migración riesgosa y los traficantes de migrantes (Ruiz,

María Cecilia; Álvarez, Soledad, 2016). A partir del 2017, se han realizado notificaciones de auto inicio de deportaciones, pero no se han ejecutado por la 'permisibilidad' del marco legal ⁴¹. Características de las inmigrantes continentales y extracontinentales deportados ⁴²:

Figura 25: Número de deportados según nacionalidad

Fuente: SIMIEC, 2023⁴³

Elaboración: SIMIEC, 2023

⁴⁰ Información tomada de presentación de la Subsecretaría de Migración, Análisis de Control Migratorio, MDI, agosto 2023.

⁴¹ Ibid., 2023.

⁴² Ibid., 2023.

⁴³ Ibid., 2023.

Tabla 11: Sexo de deportados según nacionalidad

	73% Hombres
	27% Mujeres

Fuente: SIMIEC, 2023⁴⁴ Elaboración: SIMIEC, 2023

Tabla 12: Rango de edad de deportados

Porcentaje	
0-17 años	0,1%
18 y 35 años	25,1%
36-55 años	60,3%
Mayor a 55 años	14,5%

Fuente: SIMIEC.

2.1.2.2. Inadmisiones a ciudadanos de otras nacionalidades

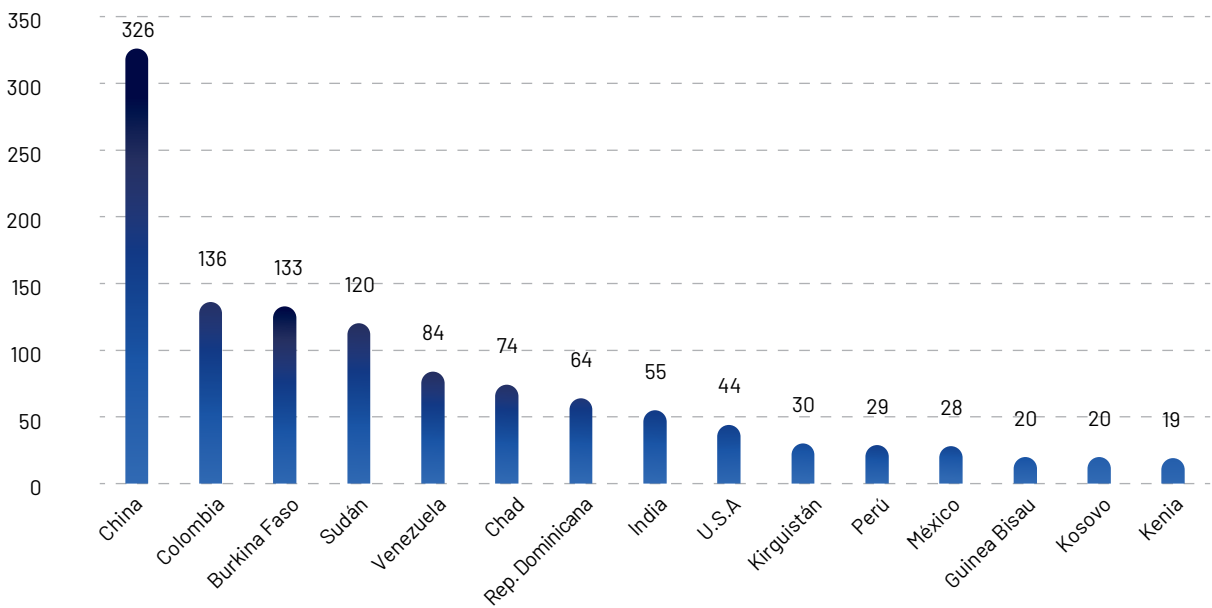
Las inadmisiones de ciudadanos de otras nacionalidades ocurren por diferentes motivos, entre ellos, por delitos conexos al TIM como son el uso de documentos falsos. También se dan cuando existe suplantación de identidad, es decir que, si bien los documentos son auténticos, no corresponden a la persona que los porta⁴⁵.

Los traficantes utilizan diversas argucias

para que sus víctimas pasen los controles migratorios y por ello les instruyen en unos casos para que, al ingresar, respondan que llegan al país por motivos de turismo y, en otros, que, debido a la situación conflictiva por la que atraviesan sus países, sus vidas están en riesgo y solicitan protección internacional.

Sobre las inadmisiones de ciudadanos extranjeros⁴⁶:

Figura 26: Número de inadmisiones de otras nacionalidades



⁴⁴ Ibid., 2023.

⁴⁵ La información corresponde a una entrevista a la Policía de Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

⁴⁶ Información tomada de presentación de la Subsecretaría de Migración, Análisis de Control Migratorio, MDI, agosto 2023.

Tabla 13: Sexo personas inadmitidas

	81% Hombres
	19% Mujeres

Tabla 14: Rango de edad personas inadmitidas

Porcentaje	
18 y 35 años	56%
36-55 años	39%
Mayor a 55 años	5%

Fuente: SIMIEC. Elaboración: SIMIEC, 2023⁴⁷.

Una vez que se ha descrito algunos elementos que hacen que el Ecuador sea un país de origen y tránsito del TIM, a continuación, se presentan los rasgos del perfil tanto de las víctimas de TIM como de los infractores.

2.2. Perfil de víctimas del tráfico ilícito de migrantes y perfil de los infractores

2.2.1. Perfil de las víctimas del tráfico ilícito de migrantes ecuatorianas

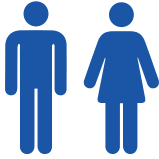
2.2.1.1. Según sexo y grupos de edad

Los procesos de movilidad humana y las motivaciones para migrar se van modificando de acuerdo con el contexto y condiciones del país de origen, lo mismo sucede con las características de las víctimas de TIM:

Tabla 15: Características de las víctimas

	A partir de los años 50, la emigración desde el Ecuador se caracterizó por ser proveniente de las áreas rurales y, principalmente, masculina. En 1988-89, el 89% de los inmigrantes de la provincia del Azuay en Estados Unidos eran varones. A partir de ello, el TIM se masculinizó y se asoció a imágenes de hombres que, de manera más activa, emigran de forma 'ilegal' y dejan atrás familias fragmentadas (Ruiz, María Cecilia; Álvarez, Soledad, 2016).
	Desde 1990, la brecha con las mujeres se acorta. Ellas ya no viajaban solo por razones de reunificación familiar, sino por razones económicas y también en la búsqueda de nuevos horizontes que les posibilite crecimiento personal, salir de situaciones de violencia, de conflictos familiares y lograr una mayor autonomía. En el caso de Europa, los flujos migratorios se articularon, principalmente, a la economía del cuidado en el caso de las mujeres (Herrera & Gómez Carmen, 2022).

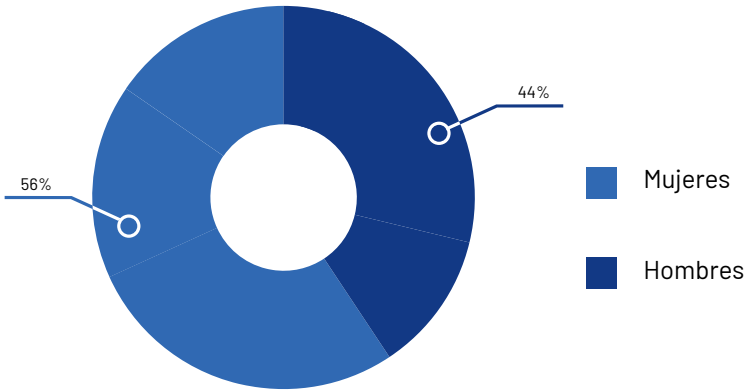
47 Ibid., 2023.

	Para el 2000, en el área de Nueva York, la proporción de mujeres ecuatorianas inmigrantes era del 48% frente al 52% de varones; luego entre 2000 y 2005, el 49,6% de inmigrantes ecuatorianos eran mujeres (Herrera, Moncayo, & Escobar, 2012). Se evidencia un aumento en el flujo de mujeres que encabezaban planes migratorios y una feminización de la migración ⁴⁸ .
	En 2021, el MREMH reporta una variación en el patrón migratorio con la llegada a la frontera de México con Estados Unidos de núcleos familiares completos o parciales. De mayo a junio de ese año, se detectaron 21 núcleos familiares que, en ocasiones, tenían padres, madre y dos hijos de una familia; mientras que, en otros casos, eran padre e hijos, entre otras combinaciones ⁴⁹ .
	Desde 2021, se evidenció en mayor número la presencia de menores no acompañados de ningún familiar ⁵⁰ .

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Según los casos que constan en el REGISTRATT (MDI), durante el período 2019-2023, si bien existe un mayor porcentaje de hombres con relación a mujeres víctimas asistidas de TIM, la diferencia no es mayor, por lo que las políticas públicas contra este delito deben contemplar las vulnerabilidades y necesidades específicas que enfrenta este grupo.

Figura 27: Porcentaje según sexo de víctimas de TIM ecuatorianas



Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.
Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

Con relación a los grupos de edad, como antecedente, es importante recordar que en una primera etapa, de 1950 a 1970, emigraron adultos jóvenes, pero que entre 2001 y 2010, salen del país menores de 18 años y personas mayores a 61 años, posiblemente,

por procesos de reunificación familiar tanto de hijos/as como de padres y madres de los migrantes, con la idea de un asentamiento definitivo (Herrera, Moncayo, & Escobar, 2012).

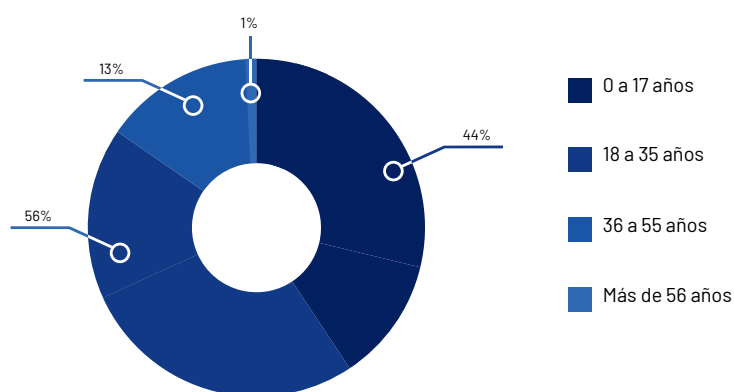
⁴⁸ Para las mujeres en el mercado laboral suele haber mayores oportunidades de encontrar trabajo de cuidado.
⁴⁹ Información del MREMH, año 2021. Desde enero a junio 2021, se atendió un total de 39 casos de menores de edad de 1 hasta 17 años.
⁵⁰ Ibid., 2021.

Evidenciamos que la reunificación familiar sigue siendo una causa para la migración irregular para lo cual se recurre al TIM. Se observa que el número de víctimas de TIM menores de 18 años es mayor, por lo que se podría pensar que se trata de procesos de reunificación familiar. Del grupo de menores de edad, el 58% corresponden al grupo entre 0 y 12 años y el 42% al grupo entre 13 y 17 años. En cambio, el número de personas mayores de 60 años es reducido.

Un aspecto que cabe resaltar y tener presente para la interpretación de los datos sobre los

grupos de edad es que, en el REGISTRATT, están ingresados los casos de NNA en los que no se permitió la salida migratoria en aeropuertos y pasos terrestres por riesgo migratorio. Esto no sucedió cuando las personas identificadas eran adultas, con quienes se hizo un proceso de sensibilización. Pese a que se les informó sobre los riesgos de su viaje, la mayoría de las personas adultas continuaron su proyecto migratorio. Esos casos no están ingresados en el sistema, razón por la cual se refleja una inflación del número de NNA con relación a los adultos⁵¹.

Figura 28: Porcentaje de víctimas según grupos de edad



Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.
Elaboración: Equipo consultor CEPLAES

Los datos anteriores coinciden con la información de la CBP que indican que, del 2020 hasta agosto de 2022, 5.117 NNA no acompañados han llegado a la frontera entre México y Estados Unidos. Han viajado usando diferentes medios de transporte (barco, avión o transporte terrestre) desde Ecuador y lo han hecho a través de traficantes de migrantes. Siendo más preocupante el hecho de que entre los años 2021 y 2022, 10 niños ecuatorianos han sido abandonados completamente en la frontera entre México y Estados Unidos (Mancomunidad del Pueblo Cañari, 2023). Bajo estas circunstancias, los

niños son recogidos por la CBP y trasladados a los refugios de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados, en espera de reunirse con sus padres o familiares en Estados Unidos.

2.2.1.2. Según composición étnica⁵²

En lo que respecta a la variable étnica y tomando en consideración los territorios señalados anteriormente en donde hay mayor incidencia del TIM, cabe señalar que el pueblo kichwa cañari, inicialmente es víctima del TIM mediante traficantes extracomunitarios y mestizos, que luego pasan a ser intracomunitarios e indígenas.

⁵¹ Información proporcionada por la DCTPTIM, MDI, 2023.

⁵² En los diferentes registros consultados no está detallada la autoidentificación étnica de víctimas e infractores, por lo cual se complementa esta información con investigaciones académicas.

La red emigratoria que se conformó, los vínculos intra y extrafamiliares, favorecieron el traslado de otros emigrantes e incrementó el éxodo de los kichwas cañaris.

Entre 1999 y 2000, el flujo aumentó vertiginosamente debido a la crisis política y económica vivida en el país en esos dos años, dirigiéndose, principalmente, hacia Estados Unidos (Caguana, 2008). según se señala en el Plan de Movilidad Humana de la Mancomunidad del Pueblo Cañari (2022), la discriminación que existe hacia la población indígena, en particular en cantones como Cañar, Suscal y El Tambo, provoca que muchas personas prefieran identificarse como mestizos, lo cual invisibiliza la situación de emigración de los jóvenes de comunidades indígenas (Mancomunidad del Pueblo Cañari, 2023).

Según investigaciones y estudios realizados, encontramos información sobre la migración riesgosa del pueblo Saraguro a Estados

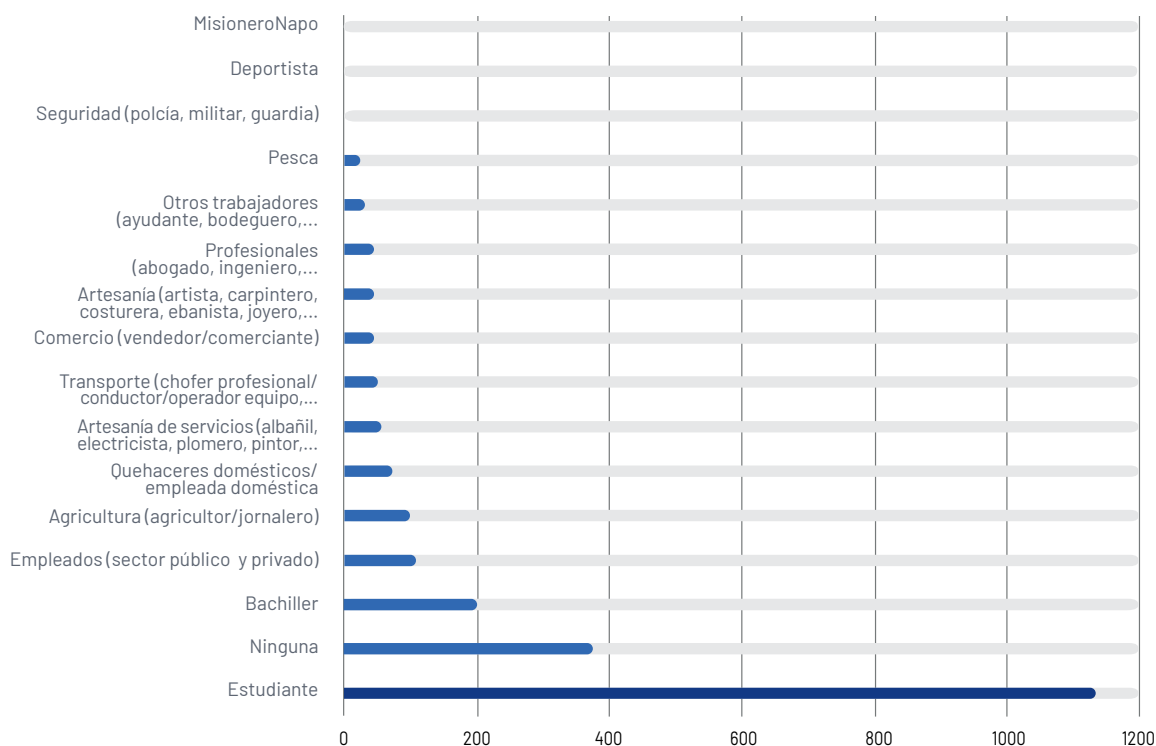
Unidos a comienzos de los noventa y a España, a finales de los noventa. Según estos estudios, los primeros emigrantes de Saraguro llegaron como indocumentados, pagando a traficantes. Eran hombres jóvenes de veinte o treinta años y un buen número contaba con diplomas de bachillerato; algunos eran graduados de la universidad y profesores de educación bilingüe certificados (Herrera, Carrillo, & Torres, 2005).

También se observa que la incidencia del TIM es alta en cantones con composición étnica indígena como el caso de Alausí en la provincia de Chimborazo, EL 63,7%. No sucede lo mismo con la población afroecuatoriana que según la reducida información disponible sería menor.

2.2.1.3. Según ocupación

En virtud de que el REGISTRATT interopera con el sistema de información del Registro Civil, podemos conocer algunos datos sobre la ocupación o profesión de las víctimas de TIM.

Figura 29: Número de casos según la ocupación /profesión de las víctimas de TIM



Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Podríamos identificar que una característica de las víctimas sería no contar con un trabajo decente⁵³ en su comunidad de origen, lo que les impulsaría a la búsqueda de empleo y a la decisión de migrar de forma irregular. Recordemos que en el período de análisis (2019-2023) la crisis económica del país se profundiza en gran medida como consecuencia de la pandemia del COVID 19. Se observa que la tasa de pobreza nacional en junio de 2021 se ubicó en el 32,2%, con un incremento del 6,7% con respecto a junio de 2019. Mientras, la tasa de extrema pobreza, en 2021, fue del 14,7%, superior en 5,2% a la registrada en junio de 2019 (BCE, 2021). La tasa de desempleo se incrementó del 4,4% al 5,1% de la PEA de junio 2019 a junio 2021 (INEC, 2021). El Ministerio de Trabajo (MDT) registra más de 700 mil empleos formales perdidos de marzo 2020 a marzo 2021 (MREMH, 2021).

Sin embargo, los cantones identificados tradicionalmente como de mayor emigración no son los de mayor pobreza del país. En estos casos, la motivación de migrar podría deberse, como lo hemos venido señalando, a otros factores de carácter social y cultural, a efectos “réplica” o “demostración” y a efectos “llamada”, motivados por procesos migratorios anteriores, generándose redes entre las comunidades de origen y destino (MREMH, 2021).

En este sentido, otra característica de las víctimas se relaciona con un grupo de edad que, como señalamos anteriormente, corresponde a NNA y jóvenes. Se recurre a traficantes frente a las restricciones que encuentran para migrar de manera legal y segura (Ruiz y Álvarez, 2016), para reunificación familiar. Siendo un hecho recurrente esta problemática debe ser abordada en las políticas públicas como una prioridad.

2.2.2. Perfil de las víctimas del tráfico ilícito de migrantes continentales y extracontinentales

Las políticas migratorias europeas restrictivas y la liberalización de los sistemas de visado en algunos países de América Latina facilitaron las corrientes migratorias contemporáneas de África, Asia y el Caribe. Algunas personas solicitaron refugio en los diferentes países de tránsito y otra parte del grupo, abandonó estos países para continuar con su viaje. El Ecuador, Cuba y Brasil fueron las principales plataformas de entrada a la región. El tránsito terrestre por Latinoamérica ocurrió, generalmente, a partir de la contratación de traficantes de migrantes (Freier, 2013).

Algunas características de los migrantes de otras nacionalidades en tránsito por el Ecuador:

- **Procedentes de China.** Hombres entre 16 y 25 años, por lo general, con bajos niveles de escolaridad y limitados recursos económicos. Sus padres los envían a través de redes de tráfico para que les ayuden a mantenerse cuando lleguen a la edad de jubilarse. Dejaron Ecuador también con apoyo de redes de tráfico y sus destinos fueron países europeos. Viajan en vuelos, buses o barcos exclusivos para migrantes de su nacionalidad. Prefieren utilizar rutas con menor riesgo. Son considerados migrantes VIP desde una mirada del tráfico (porque pagan más por los servicios) (Freier, 2013, págs. 84-114).
- **Procedentes de Haití.** Jóvenes, adolescentes, hombres y mujeres. Nivel educativo bajo. Los traficantes les ofrecían que desde el Ecuador podían viajar más fácilmente a Estados Unidos, Guyana Francesa o Francia (Ibid., 2013). Viajaron en tránsito por Ecuador a Brasil, Argentina y Chile, principalmente. Actualmente, existe

⁵³ El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres (OIT, s.f.).

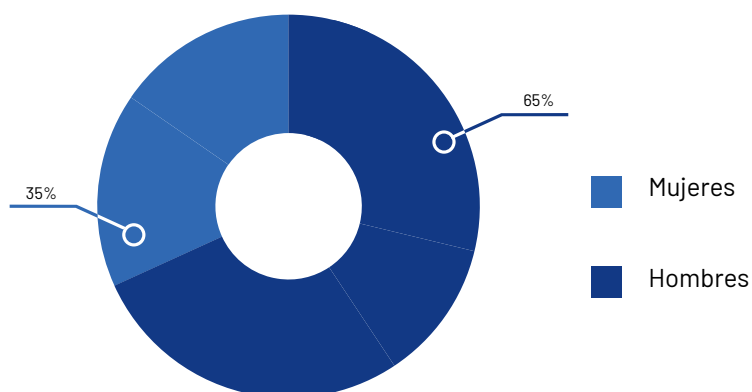
un flujo sur-norte, hacia Estados Unidos y Canadá. Los grupos que cruzan desde Ecuador hacia Perú, se los caracteriza en un grupo de edad entre 25 a 40 años, por lo general personas solas en busca de oportunidades laborales (OIM, 2022).

- El primer movimiento de inmigración cubano a Ecuador fue registrado en los años 70, causado por acontecimientos políticos. La mayoría de los inmigrantes cubanos deciden estar temporalmente en Ecuador, ya que posteriormente viajan a su país de destino, que es Estados Unidos. Más recientemente, se registran llegadas en 2002, 2007 y en mayor número en 2009. (Valle, 2017, págs. 1-30)

- Los ciudadanos venezolanos que cruzan la frontera desde Ecuador hacia Perú se los caracteriza como familias enteras incluyendo niños y adultos mayores (OIM, 2022).
- La información sobre grupos de inmigrantes en tránsito de otras nacionalidades es escasa. Se conoce que los ciudadanos kirguisos son trabajadores migrantes que viven en el extranjero⁵⁴, y de manera general, se sabe que el 75% de los emigrantes son hombres y mujeres menores de 35 años⁵⁵.

Características de las víctimas de TIM según los datos del REGISTRATT:

Figura 30: Porcentaje de víctimas continentales y extracontinentales según sexo



Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

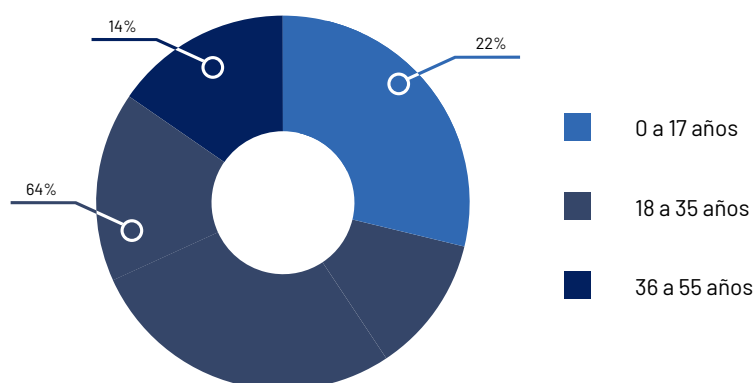
Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Distinto de lo que observamos anteriormente, en las víctimas del Ecuador, la diferencia entre el número de hombres y mujeres es mayor en los grupos de otras nacionalidades. Con relación a los grupos de edad de las víctimas:

⁵⁴ <https://migration4development.org/>

⁵⁵ <https://migrants-refugees.va/es/blog/country-profile/kirguistan/>

Figura 31: Porcentaje de víctimas continentales y extracontinentales según grupo de edad



Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

De la información anterior, se puede indicar que las víctimas en mayor número son hombres, entre los 18 y 35 años, que se encuentran en edad productiva laboral quienes migran de forma irregular con traficantes. Una de las motivaciones podría ser buscar oportunidades de trabajo y enviar remesas a sus países de origen.

Como se visualizó en la Ilustración 23, una de las nacionalidades que registra más víctimas de TIM durante el período 2019-2023 es la de Kirguistán. Se conoce que un grupo de ciudadanos, dentro del cual hubo NNA, ingresó por Guayaquil con destino a El Salvador, otro grupo, tenía destino Nicaragua y, posiblemente, su destino final era Estados Unidos⁵⁶. Aunque no se cuenta con información detallada, se podría inferir que se trata de una migración forzada debido al contexto de crisis políticas y conflictividad del país.

En cuanto a las personas que vienen desde Somalia, se conoce que hacen tránsito en Turquía, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Honduras, México y su destino final es Estados Unidos. Somalia sufre una grave crisis humanitaria, de sequía agravada por la

pandemia y un Estado frágil, que enfrenta una crisis política, por lo que también se trataría de una migración forzada.

De igual manera, víctimas de TIM de Irán, Sudán, Haití, entre otros, coinciden en que en sus países enfrentan conflictos religiosos, políticos, pobreza, etc. Al no contar con las posibilidades de migrar regularmente, cumplir con los requisitos de los países de destino, salen con redes de traficantes internacionales hacia otros lugares en busca de seguridad y mejores oportunidades de vida.

2.2.3. Perfil de los infractores

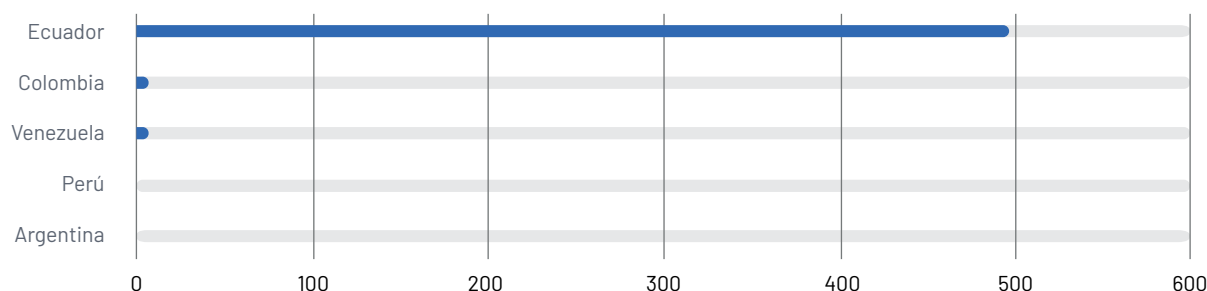
A lo largo del tiempo se ha desarrollado una modalidad de "carrera de relevos" para desafiar los controles a lo largo de la ruta (OIM, 2018, págs. 167-182)). Los traficantes ecuatorianos se han incorporado a redes transnacionales más amplias, convirtiéndose en una especie de intermediarios locales de un negocio transnacional de migrantes más amplio. Ellos son responsables de los migrantes (principalmente ecuatorianos) solo en un tramo de la ruta. A través de teléfonos móviles, los traficantes ecuatorianos están

⁵⁶ REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

conectados con los extranjeros a lo largo de la ruta. Intercambian información e incluso coordinan pagos para los diferentes tramos (OIM, 2018).

En el REGISTRATT, encontramos que, en la mayoría de los casos asistidos, los infractores involucrados son de nacionalidad ecuatoriana.

Figura 32: Número de infractores según nacionalidad

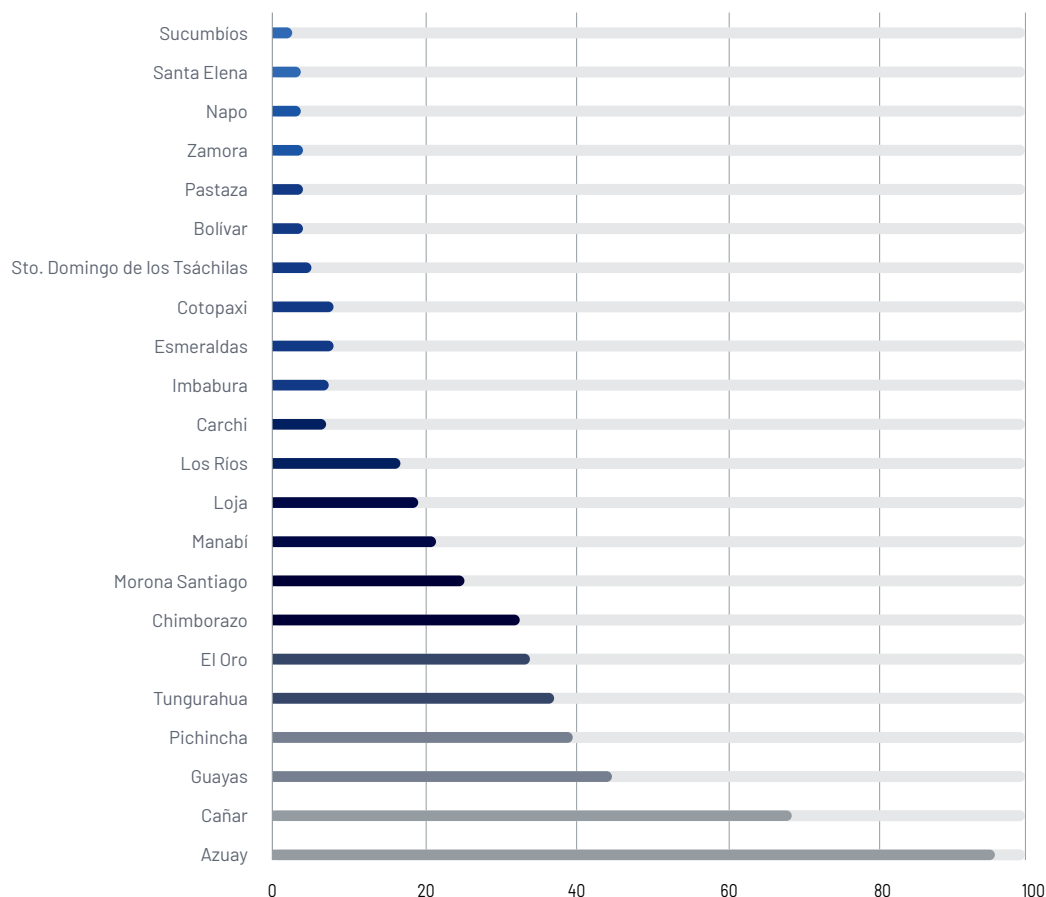


Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Según el lugar de nacimiento de los infractores ecuatorianos, encontramos una clara correspondencia con el número de casos de víctimas en las provincias de Azuay y Cañar.

Figura 33: Número de infractores de nacionalidad ecuatoriana por provincia

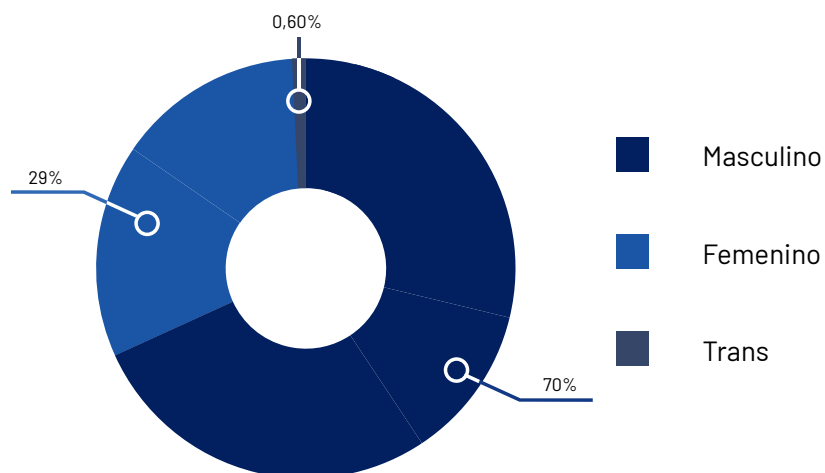


Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023

Otra característica de los infractores es que, en su mayoría, son hombres dentro del grupo de edad de 39 a 55 años.

Figura 34: Infractores porcentaje según género

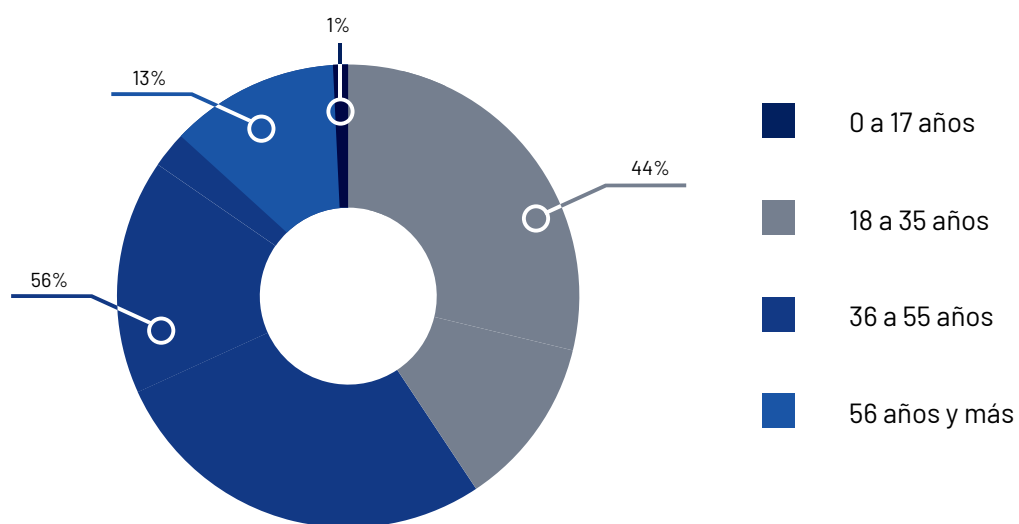


Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Los grupos de edad de los infractores de nacionalidad ecuatoriana:

Figura 35: Infractores: porcentaje según grupo de edad

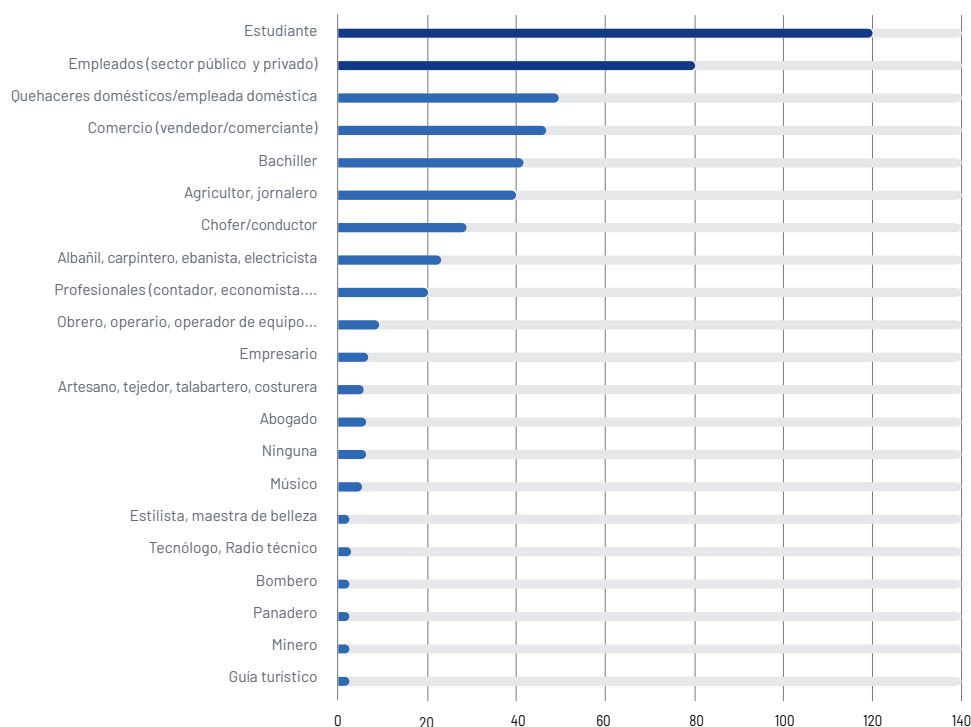


Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023

La ocupación/profesión de los infractores de nacionalidad ecuatoriana:

Figura 36: Ocupación/profesión de los infractores ecuatorianos



Fuente: REGISTRATT, MDI, 2019-2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Las características anotadas anteriormente reflejan que serían en su mayoría hombres, de mediana edad, cuyas actividades (según sus documentos de identidad) son diversas y solamente un 6% de los infractores presenta antecedentes penales⁵⁷.

En cuanto a la relación del traficante con la víctima, en el 70% de los casos no se puede determinar si existe o no relación; en el 23% no existe ninguna relación; en el 4 % existe una relación de amistad o vecindad; en el 2% hay una relación de parentesco (padre, madre, abuelo/a, nieto/a, hermano/a, tío/a; cuñado/a; suegro/a) y en 1% una relación de pareja (REGISTRATT, 2023).

Los traficantes que operan en la frontera sur del Ecuador son hombres de nacionalidad

peruana y ecuatoriana, aunque, en los últimos años, ya se comienza a ver traficantes de origen venezolano. Se conoce de una red que viene desde Venezuela, atraviesa Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y llega a Chile. Son redes que están interconectadas, que se van apoyando entre ellas, reciben migrantes en distintas zonas y van encauzándolos al lugar donde van dirigidos (OIM, 2022)⁵⁸.

Contando con una mejor comprensión de los perfiles de las víctimas del TIM y de los infractores, veamos, a continuación, algunos elementos sobre la forma cómo operan, las rutas, los costos y los delitos conexos, insistiendo en la idea de que es un fenómeno cambiante. Esta transformación continua implica, por tanto, mayores desafíos en la formulación de las políticas públicas.

⁵⁷ REGISTRATT, 2023.

⁵⁸ <https://www.ciperchile.cl/2021/02/12/la-ruta-del-traffic-de-migrantes-5-000-kilometros-entre-coyotes> en OIM, 2022.

2.3. Rutas y costos del tráfico ilícito de migrantes

2.3.1. Rutas para el tráfico ilícito de migrantes ecuatorianos

2.3.1.1. Medios de captación

En algunos casos, el contacto inicial con el traficante lo realiza la persona en Ecuador y, en otros, los migrantes que ya llegaron a Estados Unidos y desean llevar a sus familiares. De acuerdo con la información recogida por el MDI, en la provincia de Cañar (2019), quienes van a emigrar prefieren contactar a los traficantes sobre la base de recomendaciones y referencias de otras personas de la comunidad. La confianza en “los servicios” que se ofrecen (realizar varios intentos, tener lugares de acogida y alimentación durante el trayecto, etc.) es un factor determinante. Por esta razón, la oferta de las redes sociales es validada mediante las

recomendaciones de alguien más cercano o confiable.

El uso de redes sociales como Facebook, TikTok u otras es común en la actualidad. Los textos de las redes aparecen acompañados de números de contacto y de enlaces para unirse a grupos conformados en WhatsApp (Primicias, 2021). Bajo esta modalidad, es más fácil que los traficantes se vuelvan anónimos. Cuando los migrantes o sus familias en Ecuador intentan hacer frente a cualquier contingencia, no siempre cuentan con la información de la persona responsable (OIM, 2018, págs. 167-182).

2.3.1.2. Las rutas

Las rutas del TIM van cambiando de acuerdo con las restricciones de los países, con el control y las “facilidades” que presentan otros. Sin embargo, se presentan algunos patrones de movimiento, siendo importante, como se ha venido señalando, considerar que esta información se modifica de forma continua.

Cuando se optó por la ruta con destino directo a México, el arribo se lo hacía preferentemente a los aeropuertos del Distrito Federal y Cancún. Los traficantes advertían a los migrantes que, al llegar, informen que su viaje es por “motivos de turismo” y la mención recurrente fue que iban a visitar sitios como “la Virgen de Guadalupe” y “las Pirámides de Xochimilco”⁵⁹.

Desde que México solicitó visas a los migrantes ecuatorianos, la ruta hacia Estados Unidos cambió vía Guatemala, pero, posteriormente, este país también comenzó a exigir un visado. Se optó por la ruta vía Nicaragua. Los ecuatorianos comenzaron a

viajar en avión hasta Managua, lugar al que ingresaban como turistas y desde allí pasaban a México. También se ha utilizado la ruta en tránsito por Honduras y El Salvador.

En 2021, se registran salidas del país vía aérea hacia Panamá, desde donde se dirigen a las Bahamas y, finalmente, a Miami en embarcaciones de menor calado (FGE, 2021). Esta ruta se vende como “segura y rápida” (Primicias, 2023).

En la actualidad, se pueden señalar las siguientes rutas que van de sur a norte y atraviesan Colombia⁶⁰:

- La que va por el corredor Panamericano, viene desde el sur, de Chile (Tacna) atraviesa el Perú (Lima, Piura), Ecuador (Guayaquil, Tulcán), Colombia (Ipiques, Cali, Medellín, Necoclí).
- La ruta del Pacífico, que va por la costa del Pacífico, desde Ecuador hacia Tumaco en

⁵⁹ Información de la DCTPTIM del MDI, 2023.

⁶⁰ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI, 2023.

Colombia, de allí a Nuquí - Juradó- Acandí- San Andrés(Colombia)y de allí a Nicaragua.

- La ruta hacia el Urabá, que va desde Necoclí en Colombia, de allí cruzan en embarcaciones por el Golfo de Urabá hacia Acandí para dirigirse a Capurganá, última localidad de Colombia previo a ingresar a la selva del Darién, ubicada el sureste de Panamá (El País, 2023). Este paso constituye uno de los más riesgosos

por las mafias que operan allí como el Tren de Aragua⁶¹ y el Clan del Golfo⁶². Al interno del Darién, la ruta va por Carreto-Lajas Blancas-Metetí y de allí a Panamá.

Esta última ruta, del Urabá, ha registrado un incremento de migrantes, de 248.284 en 2022 a 348.857 hasta 2023. En total, se han registrado 348.857 migrantes provenientes de Venezuela, Ecuador, Haití, China y Colombia, de los cuales 77.835 son menores de edad⁶³.

Figura 37: Rutas del TIM



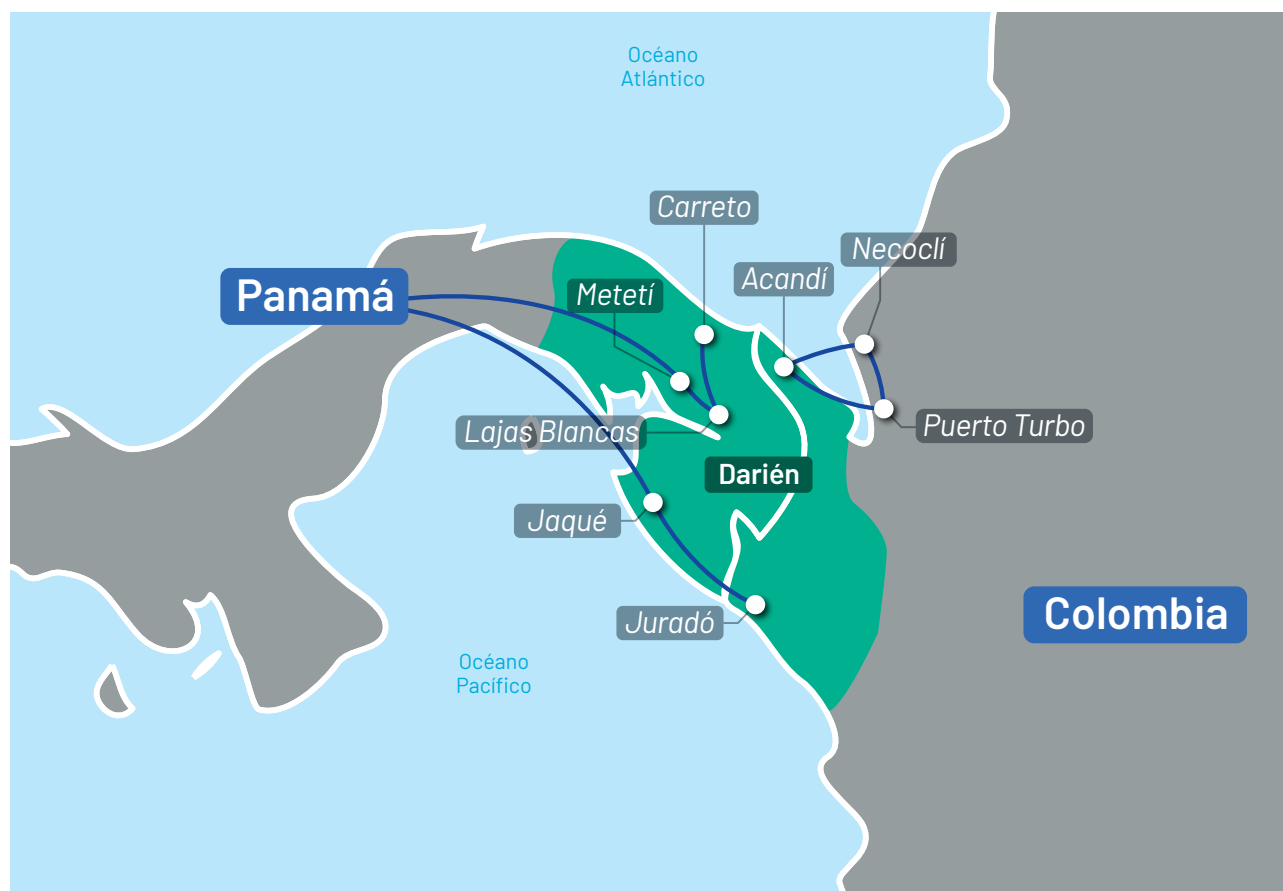
Fuente: DCTPTIM, MDI 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

⁶¹ GDO originaria de Venezuela.

⁶² Grupo armado de Colombia dedicado al narcotráfico, extorsión y otros delitos.

⁶³ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI, 2023.

Figura 38: Rutas del TIM

Fuente: DCTPTIM, MDI 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

La mayoría de migrantes suelen viajar con, al menos, un teléfono celular inteligente, que es utilizado no solo para comunicarse con su familia y amistades en los países de origen y destino, sino también como herramienta de geolocalización en la ruta migratoria (OIM, 2023).

De manera general, se utilizan “guías de ruta”, que hacen relevos y se encargan de ciertos tramos. Mantienen, prácticamente, desinformados a los emigrantes, ellos solo siguen instrucciones (Ramírez & Álvarez, 2009). La decisión de cambios de ruta se da en función de la respuesta de las autoridades en los países en tránsito. Existe una comunicación de país a país continua a través de celulares.

Cuando las víctimas son encontradas por

las autoridades, antes de llegar a su destino, los traficantes suelen recurrir a amenazas para que se desistan de denunciarlos, entorpeciendo así los procesos policiales y judiciales (MDI, 2023). En otras ocasiones, las víctimas son abandonadas mientras ellos huyen. Frente a desapariciones de las víctimas, los traficantes buscan llegar a acuerdos con los familiares, por ejemplo, mediante la devolución de dinero (FGE, 2019).

Cuando logran llegar a la frontera, la recomendación de los traficantes a sus víctimas es que soliciten refugio, “frente al riesgo que corre su vida en el Ecuador”, para tener la opción de permanecer y acceder a una audiencia frente a un juez cuando llegan a la frontera de Estados Unidos. También les informan que al viajar con NNA podrían justificar una entrevista migratoria, lo que,

en parte, explicaría el aumento casos de hombres solos con NNA que se evidencia en el último período.

2.3.1.3. Costos

El monto por pagar dependerá de las formas de paso que se quiera contratar, las rutas, los lugares de destino en Estados Unidos. A través de los más de 3.000 kilómetros de frontera, existen incontables puntos de cruce. Algunos de los más concurridos pueden ser Nogales-Tucson, Ciudad Juárez-El Paso, Laredo, de oeste a este. El Paso, en Texas, es uno de los puntos de cruce más concurridos por los ecuatorianos (Novik, 2021), debido a que la principal comunidad migrante del Ecuador en Estados Unidos está ubicada en Nueva York y New Jersey.

Algunas referencias sobre costos⁶⁴:

- Desde Ecuador, vía El Salvador (ruta aérea y terrestre), entre 18.000 y 20.000 dólares⁶⁵.
- Desde Ecuador, vía Bahamas (ruta aérea y fluvial), entre 18.000 y 20.000 dólares⁶⁶.
- Desde Ecuador hacia Panamá (ruta terrestre 2-3 meses), entre 6.000 y 8000 dólares⁶⁷.
- El costo estimado de la ruta del Darién es de hasta 3.000 dólares.
- El gasto promedio de un migrante en su paso por Necoclí es de 400 dólares.
- La ruta Urabá-Panamá tiene un costo de entre 300 y 800 dólares.
- La ruta Caribe (San Andrés -Nicaragua) entre 800 y 1.000 dólares.
- El desplazamiento vía terrestre en Colombia de Ipiales a Panamá, entre 1.500 y 3.000 dólares.
- El desplazamiento terrestre entre Tumaco y Juradó, entre 800 y 1.000 dólares.

- El desplazamiento terrestre entre Ipiales y Urabá, 200 a 400 dólares y de Medellín a Urabá, entre 150 a 250 dólares.

En el diagnóstico realizado en la Mancomunidad del Pueblo Cañari, se señala que se están ofertando salidas al exterior desde 20.000 dólares por cuatro miembros de familia. También se anota que la población en movilidad humana de Venezuela, que se encuentra en nuestro país, se suma a los migrantes ecuatorianos, sin embargo, el valor para ellos es de alrededor de 5.000 dólares por persona. (Mancomunidad del Pueblo Cañari, 2023).

Un análisis realizado por 1800migrante.com, organización que brinda asesoría legal a migrantes ecuatorianos, señala que los viajeros pagan como mínimo 15.000 dólares. La mitad del dinero paga en Ecuador y la otra mitad cuando llega a México (El Comercio, 2021). A lo largo del viaje, los traficantes envían pruebas de vida a los familiares por WhatsApp, así como notificaciones de llegada y salida. Estas pruebas son breves videos, de dos o tres segundos, en los que el migrante se identifica en cada punto y solo entonces se transfiere el dinero (Primicias, 2021).

Los valores que se abonan a los distintos actores de la red (transportistas, choferes, dirigentes, guías, personas que proveen espacios de hospedaje, etc.) dependen del avance en el viaje de los migrantes y la modalidad de pago varía, puede ser mediante transferencia utilizando compañías que ofrecen servicios financieros como Hawala, MoneyGram, Western Union, WebMoney, PayPal y/ o pagos en efectivo.

Estos rubros son referenciales, ya que, durante el trayecto, los migrantes podrían ser extorsionados en Centroamérica y México, en ocasiones, llegan a solicitar a los familiares pagos adicionales de 5.000 dólares

⁶⁴ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023.

⁶⁵ Información corresponde a entrevista a la Policía Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

⁶⁶ Información corresponde a entrevista a la Policía Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

⁶⁷ Información corresponde a entrevista a la Policía Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

para ser liberados. Los valores para dejar en libertad a sus familiares empiezan desde 5.000 dólares y, al final de la “negociación”, por lo general, pagan 500 dólares. Según la información encontrada, no hay certeza si los secuestradores en México pertenecen a

organizaciones delictivas organizadas o se trata de delincuentes comunes que ven “una oportunidad” para manipular a los familiares con este tipo de argumentos y agilizar los pagos, pudiendo, incluso, tratarse de grupos que operan paralelamente.

2.3.1.4. Delitos conexos

La oferta de los traficantes puede implicar otros delitos conexos como la falsificación de documentos (poderes y autorizaciones de salidas de menores falsos, visas falsas, pasaportes falsos, autorizaciones de residencia falsas, carnés de vacunas falsos, por citar algunos ejemplos)⁶⁸. En otros casos, los documentos pueden ser válidos, pero existe, como se mencionó anteriormente, suplantación de identidad.

Tabla 16: Delitos conexos al TIM 2022

Delito	Aeropuerto			
	Mariscal Sucre (Quito)		José Joaquín de Olmedo (Guayaquil)	
	Detenidos	Operativo	Detenidos	Operativo
Falsificación de documentos	94	48	78	75
Suplantación de identidad	12	12	13	13

Fuente: Informe “Información sobre TIM”-s/f. archivo MDI 2022.
Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

El traficante tiende a usar una identidad ficticia, la utilización de recursos financieros, ya sea en efectivo o canalizados a través de cuentas de terceros, la comunicación verbal a través de plataformas tecnológicas como WhatsApp, valiéndose de números telefónicos pertenecientes a terceras personas, y, finalmente, la formalización de los acuerdos por medio de representantes intervinientes. A la víctima se le dificulta denunciar debido a que no puede identificar a la persona a quien efectuó el pago⁶⁹.

En cuanto a la forma cómo se financia el viaje, lo usual es recurrir al prestamista, a la hipoteca de bienes y, en menor medida, a préstamos

en entidades crediticias (MDI, 2019). En la información recopilada por el MDI en Cañar, el 61% de los consultados afirma que la forma más común para financiar viajes irregulares es acudir a préstamos de usureros, seguido de préstamos familiares, 13,6% de casos, y acuerdos con los mismos organizadores del viaje, en el 10,2% de situaciones (MDI, 2023).

Por tanto, otro delito conexo al TIM es la usura. Según información de la Fiscalía General del Estado, en el período comprendido entre 2019 y 2023, hay un total de 1.129 noticias de delito de usura. Con relación a las provincias que registran mayor número de casos de TIM, los datos son los siguientes:

⁶⁸ La información corresponde a entrevista a la Policía Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

⁶⁹ Información de la FGE, 2023.

Tabla 17: Noticias del delito de usura por año, según provincia de sorteo

Provincia de sorteo	Año					Total General
	2019	2020	2021	2022	2023	
AZUAY	29	16	22	24	12	103
CAÑAR	3	3	3	4	2	15
CHIMBORAZO	5	10	13	16	13	57
EL ORO	23	12	17	10	7	69
GUAYAS	59	41	41	37	13	191
LOJA	17	15	12	9	8	61
MANABI	29	25	24	13	8	99
PICHINCHA	76	45	57	37	22	237
TUNGURAHUA	13	17	13	14	8	65

Fuente: Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) – ANALÍTICA FGE. Fecha de corte: 30/6/2022
 Periodo de análisis: (01/01/2019) – (30/06/2023).

2.3.2. Rutas para el tráfico ilícito de migrantes continentales y extracontinentales

El ingreso y tránsito por Ecuador se realiza de diversas maneras, así como los movimientos para continuar su viaje hacia los puntos de destino. Se observan diferencias que, según rutas y costos, se podrían denominar modalidades, como un TIM “de mayor costo o VIP y de menor costo o básico”.

- Los migrantes entran a Ecuador por vías regulares con un visado de turista que, por lo general, es de 90 días e, inmediatamente, salen por vía terrestre, aérea o marítima hacia otros destinos, a veces, con el uso de documentos falsificados. Los traficantes internacionales suelen encargarse de este movimiento, que cuesta entre 20.000 dólares (OIM, 2018, págs. 167-182) y 75.000 dólares⁷⁰.
- Los migrantes entran en Ecuador por vías regulares, permanecen un tiempo en el país y, luego, contactan con traficantes locales para continuar su viaje. Por ejemplo,

haitianos o dominicanos que siguen la ruta Ecuador-Perú-Chile- Argentina. Según el destino, los emigrantes pagan desde 500 hasta 5.000 dólares (OIM, 2018, págs. 167-182).

- Los migrantes ingresan al Ecuador por vías irregulares, para dirigirse a otros destinos como Estados Unidos, con ayuda de traficantes.
- Los migrantes que parten por su cuenta, guiados por conocimientos migratorios intercambiados entre ellos o encontrados en redes sociales. Suelen contratar los servicios de los traficantes solo para algunos tramos de sus rutas.

El principal punto de ingreso de ciudadanos de Asia y África a Sudamérica es a través del aeropuerto de Sao Paulo, Brasil. Desde ahí hacen tránsito aéreo con destino a Perú, Colombia o Ecuador para emprender su viaje hasta llegar a los Estados Unidos de

⁷⁰ La información corresponde a entrevista a la Policía Migración, MDI, en el aeropuerto Mariscal Sucre, Tababela, 2023.

Norteamérica. Si su ingreso fue por Ecuador, la ruta tradicional es pasar a Colombia, dirigirse hacia Necoclí y de allí seguir la ruta Urabá descrita anteriormente⁷¹.

Una ruta “VIP”, va desde Puerto Turbo a San Andrés. Evitan el paso del Darién porque desde

San Andrés se dirigen a Nicaragua. Esta ruta es utilizada, por ejemplo, por ciudadanos de la China. San Andrés es un punto turístico en Colombia y el transporte (hacia y desde San Andrés) lo realizan por lo general empresas de Catamaranes de Turismo⁷².

Figura 39: Rutas del TIM



Fuente: DCTPTIM, MDI 2023.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

En el caso de ciudadanos venezolanos, los cruces informales para ingresar al Ecuador se dan, principalmente, en el corredor andino y, en menor medida, por el paso de San Miguel en la provincia de Sucumbíos (Herrera, Carrillo, & Torres, 2005). Las rutas de migración irregular hacia el norte son: 1) Tulcán- Cali-Medellín-Bogotá-Cúcuta; o 2) Tulcán-Cali-Medellín-Necoclí-Maicao (rutas que se describen

en la Figura 39). Dado el incremento de los movimientos migratorios irregulares en Colombia, se ha implementado el servicio de denominado “Tránsito Seguro”, que es una aplicación administrada por Migración Colombia, que busca garantizar una movilidad humana ordenada y segura. Las personas de algunas nacionalidades⁷³ deben presentar en el transporte su documentación⁷⁴. Sino la

⁷¹ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023.

⁷² Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023.

⁷³ Haití, Cuba, Bangladesh, India, Siria y Venezuela, Sri Lanka, Camerún, Yemen, Nigeria, Gambia, China, Pakistán, Palestina, Iraq, Egipto, Irán, Nepal, Eritrea, Etiopía, Ghana, Albania, Georgia, Afganistán, Líbano, Etiopía, Angola, Somalia.

⁷⁴ Al menos, deben presentar uno de los siguientes documentos: pasaporte vigente, ingreso a Colombia otorgado por Migración Colombia o residencia tem-

poseen, su opción es una “salida voluntaria” a través de la aplicación móvil Tránsito Seguro (trámite gratuito)⁷⁵.

En la ruta que va desde el Ecuador hacia el sur, los migrantes, en su mayor parte provenientes de Venezuela, caminan por trochas, pasan ríos, caminan por toda la Panamericana el trayecto principal que viene de Papayal a Zarumilla. Cruzan el Canal Internacional, que divide al Perú y Ecuador a través de puentes artesanales hechos a base de maderas y, a veces, incluso con material resistente como piedras y cemento. Cuando estos puentes son detectados, se destruyen, pero son prontamente reconstruidos por los traficantes. También se conoce sobre la utilización de una embarcación artesanal usada para el paso de migrantes por el río Zarumilla. Generalmente, se alojan en Aguas Verdes para a través de una empresa de transporte clandestina, llevarlos hacia otros departamentos del sur de Perú. Desde Tumbes, emprenden una caminata por la carretera en dirección al sur, también mediante mototaxi van por una trocha que pasa por el control migratorio de Carpitay y, finalmente, son embarcados en la Panamericana Norte hacia Piura, Lima y otras ciudades del país e incluso a Chile (OIM, 2022).

Si bien, la información sobre el TIM en los grupos de migrantes que desde el sur (Chile, Perú) regresan vía Ecuador a su país de origen, es limitada, se podría considerar la posibilidad de que los traficantes que operan en estas rutas también “faciliten” el cruce de fronteras.

Tanto las rutas como los costos varían constantemente, la oferta es flexible y vuelve compleja también la investigación, por ejemplo, cuando la contratación de traficantes se da solo para tramos determinados. Estos tramos son casi siempre los cruces que implican mayor dificultad, mientras que otras partes de la ruta la realizan con la guía de geolocalización y la asesoría de personas que ya hicieron el viaje.

2.4. Causas del tráfico ilícito de migrantes

2.4.1. Causas desde la perspectiva de las víctimas

La principal causa para que las víctimas recurran a la contratación de los traficantes son las políticas migratorias restrictivas, de seguridad y cierre de fronteras. Las personas tienen la necesidad de salir de su país, sin embargo, por diferentes motivos, no cumplen con los requisitos que los países solicitan para su ingreso y permanencia. Esto trae como efecto el crecimiento de migraciones irregulares e inseguras.

Adicionalmente, la difusión de ofertas y desinformación por parte de los traficantes, las presiones de la misma comunidad de origen y la tergiversación o no comprensión adecuada de las políticas migratorias de los países de tránsito y destino (MREMH, 2021) influyen en que se opte por una migración irregular con traficantes.

Es importante recordar que influyen también las motivaciones que impulsan a la emigración, sea esta de forma regular o irregular, como:

poral o permanente. Las empresas de transporte deben reportar la presencia de pasajeros extranjeros en la [plataforma SIRE](#) (Sistema de información para el reporte de extranjeros), ya que existen puntos de verificación, por ejemplo, en la región del Urabá Antioqueño (<https://play.google.com/store/apps/details?id=io.ionic.oimtransito&hl=es-EC&gl=US>).

⁷⁵ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023.

Tabla 18: Factores que influyen en la decisión de emigrar

Factores económicos
• Desigualdades económicas y sociales. • Pobreza. • Desempleo, falta de oportunidades de desarrollo personal y profesional, principalmente, para los jóvenes. • Deseo de mejorar su condición de vida y de las familias mediante las remesas provenientes del exterior (MREMH, 2021). • Crisis económica agravada por la emergencia sanitaria mundial ocasionada por la pandemia COVID-19 (MREMH, 2021).
Factores socioculturales
• Deseo de reunificación familiar. • Efectos 'réplica', 'demostración', y 'llamada' motivados por procesos migratorios anteriores generándose redes en las comunidades de origen y destino (MREMH, 2021). • Experiencias exitosas de la diáspora. (MREMH, 2021) "Vale la pena" pasar por el sufrimiento para proveerse y proveer a sus seres queridos de una vida mejor (Ramírez, 2010). • El TIM como una práctica "normalizada". "Una costumbre transmitida de generación en generación" (MDI, 2019). • Dificultades de acceso y permanencia en la educación. (UNICEF, 2022) • Limitadas oportunidades para el ingreso a la universidad. Limitado número de cupos con relación a las postulaciones. • Desigualdad de género: las mujeres son las más afectadas por la sobrecarga de trabajo de cuidados no remunerado, más expuestas a violencia por parte de su pareja u otras formas de violencia doméstica, patrimonial, institucional.
Factores ambientales
Cambio climático: el aumento de la temperatura, los cambios en las lluvias, las sequías, las inundaciones y el aumento del nivel del mar impactan en la disponibilidad de agua, la producción agrícola, la salud de las personas y en sus condiciones económicas, afectando especialmente a los más vulnerables. Los cambios en el clima impactan en las economías de los lugares de origen y de destino haciendo que la migración sea una alternativa atractiva (BID, 2022).
Factores relacionados con el contexto del país
Inseguridad creciente aumento, de los índices de violencia y muerte, temor porque su vida corra peligro. Los cobros extorsivos o 'vacunas', amenazas de vacunadores a dueños de negocios o personas particulares, fenómeno que se incrementó en el 2021 y 2022.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

2.4.2. Causas desde la perspectiva del lucro económico de los infractores

El TIM es una de las actividades ilícitas más rentables (OIM, s/f). Muchos países no consideran el TIM como un delito de "alto riesgo" para el blanqueo de capitales y son muy pocas las investigaciones o enjuiciamientos que se inician o concluyen. Esto se debe a una serie de factores, como la falta de cooperación internacional efectiva y, a menudo, la falta de atención y recursos para apoyar un enfoque de "seguimiento del dinero". En los últimos años, los traficantes han empezado a utilizar ampliamente las redes sociales y los servicios de comunicación digital cifrada en sus operaciones de captación y coordinación. Los grupos de traficantes de migrantes también parecen subcontratar cada vez más sus actividades de blanqueo de capitales a

redes de blanqueo profesionales. (Financial Action Task Force, 2022).

En la región, para las diferentes redes, el TIM a través de las fronteras es, normalmente, una actividad de "bajo riesgo y alta rentabilidad". Los traficantes se benefician, de forma general, de las capacidades de detección débiles y el relativamente bajo riesgo de ser detectados, detenidos y procesados por la comisión de este delito (OIM, s/f).

Aunque es difícil tener un dato exacto sobre las ganancias que se obtienen por este delito, son miles de millones por año (UNODC, s/f). Algunas aproximaciones señalan que el TIM genera ganancias de alrededor de 31.600 millones de dólares para los traficantes:

El que se realiza de América Latina hacia Estados Unidos, en una estimación conservadora del Consejo Ciudadano, podría significar 8. 500 millones de dólares, al considerar que en promedio cada uno de los 1.7 millones de migrantes detenidos pagó en promedio 5.000 dólares” Forbes de México (citado por Infobae, 2022).

Otra aproximación toma como referencia que de los 77 mil ecuatorianos que no regresaron al Ecuador entre enero y agosto de 2021, un 80% de estas personas habría contratado traficantes para cruzar a Estados Unidos y, si estas personas pagaron un promedio de 15 mil dólares, se podría calcular que esta actividad ha "generado" un aproximado a 1.000 millones de dólares entre enero y agosto. (Plan V, 2021).

Un análisis realizado por 1800migrante.com señala que los viajeros pagan 15. 000 dólares como mínimo. Por lo tanto, los primeros nueve meses del 2021, esas redes delictivas obtuvieron aproximadamente 1.456 millones de dólares (El Comercio, 2021). En otra fuente, se calcula que, si un trayecto no cuesta menos que 15.000 dólares y se toma en cuenta los más de 97 mil ecuatorianos detenidos, expulsados o deportados por Estados Unidos solo en 2021, la ganancia sería de un monto de 1.455.000.000 dólares (Novik, 2021).

Según cálculo realizado en Colombia⁷⁶, si cada migrante gasta 400 dólares al día en Necoclí y pasan entre 3.000 a 5.000 diarios, la ganancia que se estaría generando es de 1.200.000 a 2.000.000 dólares. En un total de 348.857 migrantes, la ganancia sería de 139.542.800 dólares⁷⁷.

Dada la naturaleza opaca del delito, así como el uso predominante de dinero en efectivo

o pagos que se retiran rápidamente, es complicado elaborar estimaciones precisas de los ingresos del TIM. Se han identificado casos tanto de traficantes de migrantes que blanquean sus ganancias, como de traficantes de migrantes que utilizan a terceros para blanquearlas en su nombre, especialmente, las organizaciones más sofisticadas. Según el nivel de sofisticación de las redes, se utilizan varios métodos de blanqueo de capitales para colocar, estratificar e integrar el dinero en la economía legal (Financial Action Task Force, 2022). El producto del delito puede invertirse en actividades que guardan relación con su giro de negocio como, por ejemplo, agencias de viajes, hoteles o estancias de hospedaje, empresas de transporte, alimentación, insumos para viaje, entre otros⁷⁸.

La llegada de las criptomonedas, como el bitcoin, ha exacerbado este fenómeno. Los grupos delictivos transfieren fondos obtenidos ilícitamente por todo el mundo a través de bancos, sociedades ficticias, intermediarios y empresas de envío de dinero, intentando integrar los fondos ilícitos en negocios y economías legales. Actualmente, las “mulas” desempeñan un papel clave en este contexto. Se trata de personas que actúan como intermediarios para los grupos delictivos, incluso sin ser conscientes de estar blanqueando fondos ilícitos (Interpol, s/f).

La literatura sobre el lavado de dinero a través del sistema financiero ecuatoriano es reducida (CELAG, 2023). Por tanto, no se cuenta con estudios o informes específicos sobre el blanqueo del dinero obtenido del TIM en el Ecuador.

2.5. Efectos del tráfico ilícito de migrantes

Los efectos del TIM se analizan tomando en consideración el modelo sistémico de abordaje que se señaló en el Capítulo I, el cual va desde el nivel individual, que se refiere a la víctima de

⁷⁶ Información de la Policía de Colombia, proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023

⁷⁷ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023.

⁷⁸ Información proporcionada por la DCTPTIM del MDI 2023.

tráfico, tomando en cuenta sus relaciones inmediatas como la familia, seguidas por las de su comunidad de origen, hasta llegar al análisis del país.

Tabla 19: Riesgos y efectos del TIM

Riesgo	Efecto
Persona	
Endeudamiento	Préstamos para el pago a coyoteros, garantías de propiedades, firmar letras de cambio en blanco.
Problemas de salud	En el trayecto, pueden sufrir mordeduras o picaduras de animales, que pueden causar enfermedades, caídas, deshidratación o consumo de agua contaminada, desnutrición por falta de alimentos, asfixia (Infobae, 2022).
Maltrato, amenazas y castigos	Los maltratos pueden ser físicos y/o psicológicos, por tanto, pueden sufrir lesiones (no atendidas oportunamente) y problemas de salud mental: miedo, ansiedad y depresión.
Presión para cometer delitos	Pueden ser forzados al transporte de droga y ser detenidos o ir en transportes en los que se lleva droga (Primicias, 2023).
Estafas	Los traficantes no cumplen con el servicio/condiciones acordadas y/o se exige más dinero en el trayecto, lo cual produce mayor endeudamiento del migrante.
Abandono	Quedan expuestos en lugares desconocidos, sin apoyo ni comunicación. Riesgo de muerte por deshidratación, no tener alimentos y problemas de salud mental. Abuso sexual. En el caso de NNA que, en su mayoría, viajan para una reunificación familiar clandestina, pueden quedar solos en la frontera con o sin datos de contacto (teléfono y nombre de un familiar en el lugar de destino) (Novik, 2021).
Robos	Son asaltados en el trayecto por redes de narcotráfico, grupos armados, otros, pierden dinero, alimentos (Infobae, 2022).
Accidentes de tránsito	Son frecuentes los accidentes de tránsito de los vehículos (camiones) que transportan a migrantes. Los vehículos son, generalmente, camiones sobrecargados de migrantes que van hacinaados en las bodegas (Infobae, 2022). Muerte, lesiones sin atención oportuna.
Ahogamiento	Cruce de ríos, naufragios. Riesgo de muerte.
Secuestro	Cerca del borde limítrofe, los migrantes son retenidos en "casas de seguridad", mientras los coyoteros encuentran el momento para cruzar (Novik, 2021). Los traficantes les extorsionan pidiéndoles nuevas sumas de dinero para dar el siguiente paso. También se reportan secuestros de grupos de crimen organizado.
Abuso sexual	Se pone en riesgo la integridad física y salud mental de las personas. Embarazos no deseados, transmisión de enfermedades. Este delito es tan frecuente que algunas de las mujeres y adolescentes utilizan parches anticonceptivos, porque temen resultar embarazadas como producto de una violación (Infobae, 2022).
Trata	Pérdida de libertad de la persona. Les retiran sus documentos de identidad y les entregan identidades falsas, con otros nombres y nacionalidades. Son víctimas de explotación laboral, sexual. El delito de TIM implica una serie de riesgos para las víctimas, quienes sufren abusos físicos y psicológicos, incluido el abuso sexual, ser convertidas en víctimas de trata de personas, desaparición o muerte durante el trayecto. (MDI, 2023)
Desapariciones	Riesgo de muerte.
Detenciones	Quienes logran ingresar a territorio mexicano, ya sea por vía aérea o terrestre, y luego son aprehendidos por las autoridades por una situación migratoria irregular, pasan a estaciones migratorias separadas para hombres, mujeres, niños y familias.
Deportaciones	La deportación desde un aeropuerto demora entre uno y dos días para llegar a su lugar de origen (Novik, 2021). Las personas que se encuentran en México pueden presentar un recurso de amparo para solicitar asilo. "Muchas veces los coyoteros los instruyen para que acudan a estos procedimientos". Si bien, menos del 1% es admitido por esta vía al presentarse estos recursos, la estadía de los migrantes se prolonga y los coyoteros pueden seguir en contacto con los migrantes y sus familias, y continuar exigiendo nuevos pagos. Se pueden quedar meses hasta que se resuelvan sus casos. Mientras tanto, construyen sus vidas en los albergues (Novik, 2021). La deportación también puede ocasionar la prohibición permanente de ingresos regulares al país de destino.
Muertes	Los años 2019 y 2020, 67 ecuatorianos murieron en la frontera entre México y Estados Unidos y, en lo que va del 2023, son 34 (5 del lado mexicano y 29 de Estados Unidos) (Oquendo, 2023). Se han registrado casos de suicidio (Herrera & Gómez Carmen, 2022)

Riesgo	Efecto
Familia	
Endeudamiento, pérdida de bienes	Utilizan sus ahorros, piden préstamos en bancos o solicitan dinero a sus familiares para pagar a los coyotereros (El Comercio, 2021). Deudas impagables, riesgo su patrimonio. Altos niveles de endeudamiento para pagar a traficantes que pueden poner en riesgo, incluso, la seguridad de sus familiares.
Secuestro de familiares y extorsión	Familiares reciben llamadas amenazantes, fotos y videos de sus familiares. Los traficantes exigen pagos inmediatos (El Comercio, 2021).
Muertes	Pérdida de sus seres queridos, búsquedas. Repatriación de cadáveres.
Riesgo	Efecto
Comunidad	
Presencia de redes con un lucrativo negocio local	El impacto socioeconómico del coyoterismo es evidente al comprender que esta actividad es altamente rentable. Desde sus inicios, involucró a múltiples actores locales comprometidos en torno a tránsitos irregulares. Se han configurado redes basadas en la confianza y la financiación usuraria para posibilitar los tránsitos clandestinos. Traficantes, prestamistas y otros actores locales (incluyendo abogados, falsificadores de documentos, intermediarios agentes de viajes, funcionarios de oficinas gubernamentales locales) han formado parte de una amplia red social lucrativa (Ruiz y Álvarez, citados por OIM, 2018). Las propiedades en una población pasan a ser de los traficantes o de las redes.
Inseguridad	Si bien, de forma general, las redes de TIM no parecen estar implicadas en otras formas importantes de delincuencia organizada transnacional, en zonas como la frontera de México y Estados Unidos, sí existen vínculos con organizaciones delictivas violentas a las que tienen que pagar por el "derecho" al paso seguro de los migrantes. Los traficantes pueden entregar migrantes a estos grupos para extorsión, robo u otro tipo de explotación (OIM, 2018). Consecuentemente, se incrementa el peligro al que se exponen las víctimas de migración riesgosa y TIM.
Pérdida de mano de obra, fuga de cerebros	En las comunidades, se reduce la presencia de personas en edad productiva.
Cultura migratoria local	Traficantes percibidos como facilitadores, benefactores o, incluso, como padrinos. El "coyoterismo" arraigado en la vida comunitaria, las prácticas de migración e incluso en la estructura política, organizativa y de justicia comunitaria (normas, procedimientos y costumbres locales de convivencia y control social que los pueblos indígenas utilizan para regular sus asuntos internos). (Herrera & Gómez Carmen, 2022). Las transacciones con los traficantes rara vez ocurren sin conflicto y la justicia indígena desempeña un papel clave en el establecimiento de estructuras de rendición de cuentas, para regular la relación entre traficantes, usureros y los migrantes quienes considera que la justicia indígena es más efectiva para acordar la devolución de una parte del valor cancelado por el viaje (Herrera & Gómez Carmen, 2022). Religiosidad popular ligada a la migración irregular (tres santos patronos de los migrantes), familias y migrantes "rezan por los viajeros" e indirectamente por los traficantes (OIM, 2018).
Transformaciones culturales	Las transformaciones culturales que la migración produce entre los jóvenes es uno de los conflictos que algunas comunidades (Cañar, Cotopaxi y Loja) deben enfrentar. Estos, a veces, están relacionados con el alcoholismo, las drogas y la formación de pandillas (Herrera & Gómez Carmen, 2022).
Riesgo	Efecto
País	
Afecta a la soberanía del Estado	El ingreso al país de forma irregular, por pasos irregulares, sin la documentación correspondiente, afecta la seguridad del Estado.
Economía ilegal	Circulación de capitales ilícitos. Lavado de activos. Policriminalidad.
Muertes	Trámites y costos de repatriación de cadáveres. En la frontera México y Estados Unidos, en Nuevo México, no hay una oficina consular del MREMH, por lo que existen dificultades en el proceso (MREMH, 2021).

Riesgo	Efecto
Mala imagen del país en el exterior	La solicitud de refugio de los migrantes en la frontera México- Estados Unidos, porque su vida corre riesgo en el país, afecta la imagen del país en el exterior (MREMH, 2021).
Debilidad institucional	La debilidad institucional crea un contexto favorable para actos de corrupción.
Corrupción	El uso de documentos falsos dificulta identificar a personas detenidas y fallecidas para brindar asistencia (MREMH, 2021).
Aumenta la xenofobia	Percepción de inseguridad y xenofobia por llegada de inmigrantes de forma irregular.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023

2.6. La respuesta del Estado

Una vez que se ha descrito las principales características tanto de las víctimas de TIM como de los traficantes, se presenta cómo las instituciones que conforman el CI, y según sus competencias, están contribuyendo al cumplimiento y avance de la política pública contra el TIM en el Ecuador.

Como se anotó en el Capítulo I, el **MDI** es el ente rector en materia de seguridad ciudadana y orden público, por tanto, tiene la rectoría en la política contra el TIM en conjunto con el CI; preside el Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas; administra el sistema de registro de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes REGISTRATT, el cual permite la recolección, procesamiento, almacenamiento y análisis de información, garantizando la confidencialidad de esta. Así también, el MDI dirige el Equipo de Coordinación de Casos para la protección a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, al cual le corresponde la identificación, coordinación, protección y asistencia de acuerdo con las competencias de cada institución.

La **Policía Nacional** cuenta con la Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Personas (UNATT) y, conforme a lo establecido en el

Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Policía Nacional del Ecuador- Acuerdo Ministerial No. 0080, se encarga de la gestión nacional de investigación contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, realizando operativos y detenciones.

El **MREMH** atiende los casos de TIM desde tres instancias: a) la Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior; b) los Consulados del Ecuador en el exterior y c) la Dirección de Inclusión a la Comunidad Extranjera.

A su vez, el MREMH cuenta con un sistema informático de fichas de vulnerabilidad, vigente a partir de 2018; cumple acciones de asistencia y protección como el retorno asistido. Los consulados del Ecuador brindan protección emergente a los compatriotas víctimas de TIM y apoyan el retorno seguro y protegido al Ecuador; realizan el proceso de repatriación mediante la aplicación de los instrumentos técnicos diseñados para medir vulnerabilidad e informan a la respectiva coordinación zonal y a la Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior. La coordinación zonal respectiva realiza el mismo proceso en el Ecuador y, de comprobarse niveles altos de vulnerabilidad, se emite un acta aprobatoria para la adquisición de los pasajes de retorno del/la

compatriota. Este proceso es debidamente informado a la DTPTIM del MDI⁷⁹.

Con relación a acciones de prevención, el MREMH desarrolla campañas para prevenir la migración riesgosa⁸⁰. Adicionalmente, coordina, a nivel internacional con los respectivos ministerios de países como México, Estados Unidos de América y/o países del corredor migratorio de América Central, con los países vecinos como Colombia y Perú y otros, en los cuales se detecten casos de TIM. Dentro del país, se reciben casos de embajadas y consulados acreditados en el Ecuador, los cuales se remiten al MDI, para que se activen los protocolos respectivos⁸¹.

El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos es la entidad rectora en el ámbito de derechos humanos, lidera la Mesa de Protección, brinda la atención psicológica y social a las víctimas de TIM, con el fin de que sus derechos amenazados o vulnerados sean restituidos (Modelo de Atención SPI, 2020). El **MIES** brinda acompañamiento en la recepción de vuelos de personas deportadas y a NNA cuando viajan solos; ejecuta las medidas de protección dictaminadas por los jueces; coordina con las juntas cantonal de protección de derechos (JCPD), para la ejecución de medidas de protección de carácter administrativo (principalmente de emergencia); coordina con la DINAPEN para el traslado de NNA con necesidades de protección especial en casos flagrantes (emergentes) o mediante disposición de una autoridad competente.

El Ministerio de Salud Pública (MSP) brinda atención integral en salud a los presuntos casos de TIM referidos desde el MDI. En el **Ministerio de Educación (MINEDUC)**, la Subsecretaría para la Innovación Educativa y el Buen Vivir, la Dirección Nacional de la Educación para la Democracia y el Buen Vivir han desarrollado el “Proyecto interministerial de Prevención de la migración riesgosa en el

Sistema Nacional de Educación” y producido material en coordinación con el MDI, MREMH, CNIMH. Cuenta con protocolos de actuación interna en caso de TIM. El Plan Escuelas Seguras y el Plan Nacional de Prevención de Riesgos Psicosociales, en el Sistema Nacional de Educación, incluye el TIM. Se garantiza el acceso, permanencia, promoción y culminación del proceso educativo en el Sistema Nacional de Educación a población que se encuentra en situación de vulnerabilidad, dentro de la cual se incluye a víctimas de TIM.

El Ministerio de Turismo (MINTUR) desarrolla campañas para la prevención de la migración riesgosa en redes sociales institucionales; realiza operativos de control interinstitucional para cumplimiento normativo; contribuye en acciones interinstitucionales contra la trata de personas y el TIM. En el **MDT**, la Dirección de Control e Inspecciones y la Dirección de Políticas y Normas de Trabajo y Empleo, en coordinación con el MDI, desarrolla actividades de fortalecimiento de capacidades para la prevención en el nivel local.

En la **Fiscalía General del Estado (FGE)**, la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional lidera estas investigaciones, con el objetivo de desarticular estructuras nacionales y transnacionales dedicadas a cometer graves delitos tipificados en el COIP. En el Consejo de la Judicatura (CJ), la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia se encuentra elaborando el sistema “TrataEC”, orientado a garantizar la protección y el acceso a la justicia de las víctimas del delito de la trata de personas y TIM; así como, el fortalecimiento de mecanismos de cooperación judicial internacional durante la investigación y judicialización de estos a través de: a) la consolidación de casos a nivel nacional; b) la coordinación con las direcciones provinciales y c) el seguimiento de procesos judiciales.

⁷⁹ MREMH, Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior, información recopilada por el MDI, 2019.

⁸⁰ Informe MREMH, 2021.

⁸¹ MREMH, Dirección de Atención y Protección a Ecuatorianos en el Exterior, información recopilada por el MDI, 2019.

También el **CJ** cuenta con una herramienta que permite sistematizar y registrar toda la información referente a las causas que ingresan para resolver, el Sistema SATJE, en el cual se puede evidenciar los procesos que han sido judicializados correspondientes al TIM.

En la **Defensoría del Pueblo**⁸² se cuenta con el Sistema de Atención Defensorial, como mecanismo de registro de casos/ personas

atendidas por TIM. La defensoría presenta casos de TIM en la mesa Protección. Por medio de las delegaciones en el exterior, se realizan visitas a ecuatorianos/as en centros de privación de libertad y estaciones migratorias para garantizar el respeto a sus derechos especialmente en los procesos de deportación. También brinda acompañamiento en la recepción en el aeropuerto a personas víctimas de TIM.

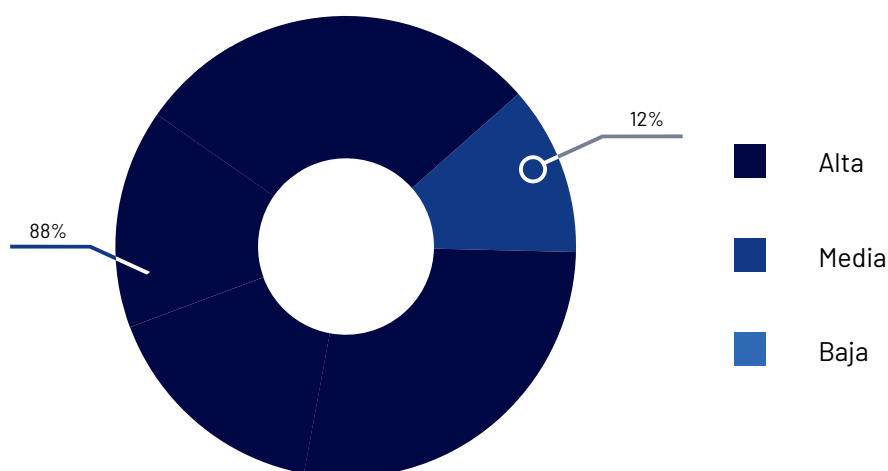
2.7. Evaluación de la amenaza

En el marco del Taller de formulación del PACTIM con entidades del CI, realizado en agosto de 2023, se aplicó una encuesta de percepción, a través de una herramienta digital, a fin de sumar a los datos ya contenidos en el diagnóstico, información sobre la amenaza que representa el TIM y la respuesta del Estado. Se contó con la participación de 25 funcionarios delegados de las instituciones que conforman el CI.

Entre los principales resultados se destacan los siguientes:

- De 25 respuestas, 22 consideran que la incidencia del delito de TIM en el Ecuador es alta mostrando un porcentaje del 88%.

Figura 40: Incidencia del delito

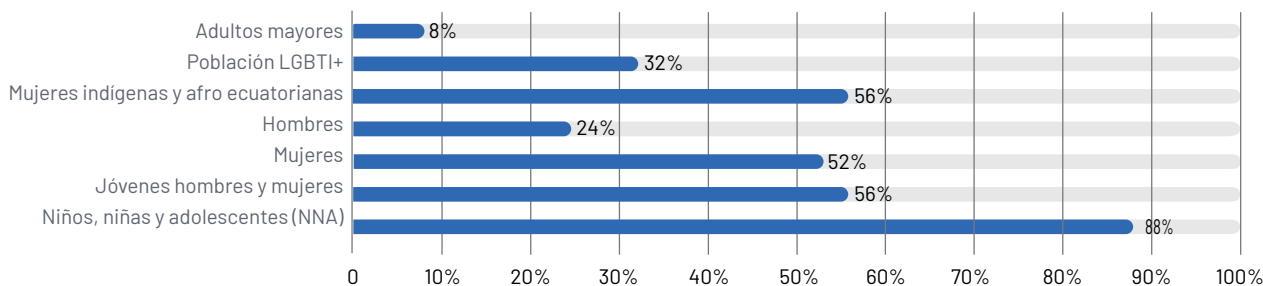


Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

- Los participantes consideran que el grupo poblacional niños, niñas y adolescentes (NNA) enfrenta mayores riesgos cuando es víctima del TIM, el 88%, seguido del grupo poblacional jóvenes hombres y mujeres, y el grupo de mujeres indígenas y afroecuatorianas ambos con el 56%.

⁸² Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Atención Prioritaria y Libertades dentro de la Dirección General Tutelar, información recopilada por el MDI, 2019.

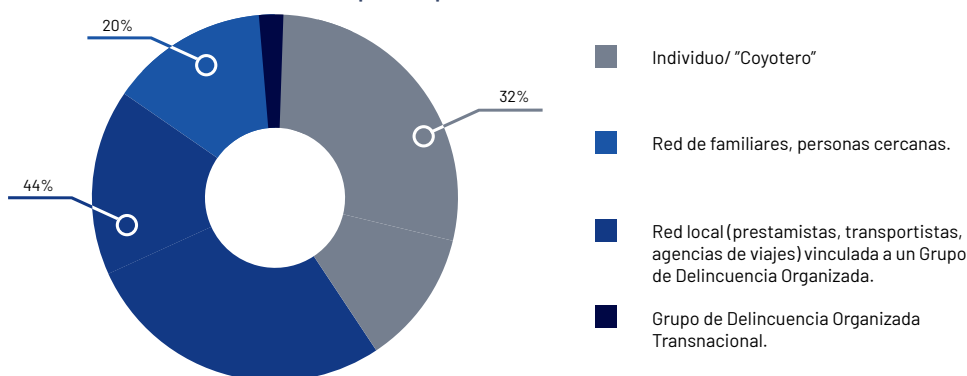
Figura 41: Grupo poblacional con mayor riesgo



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

- Se considera que la principal modalidad con la que opera el TIM en el Ecuador es a través de la red local (prestamistas, transportistas, agencias de viajes) con algún vínculo a un grupo de delincuencia organizada, obtuvo un porcentaje del 44%, seguido de la red de familiares, personas cercanas con un 20%.

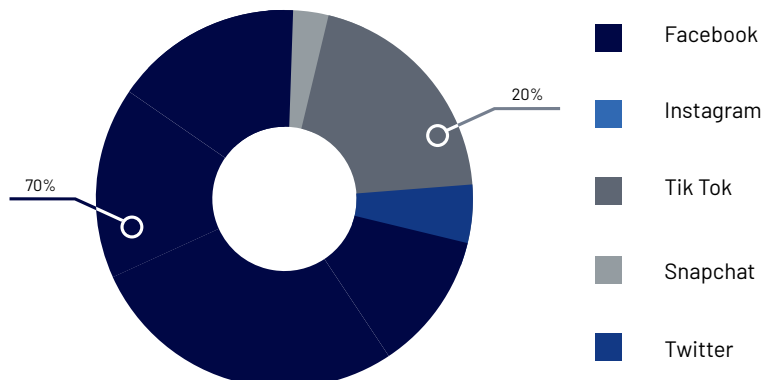
Figura 42: Modalidades en las que opera el TIM



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

- Se estima que la red social más utilizada para la captación de migrantes es a Facebook (el 76%), seguida de la red social TikTok con el 20%.

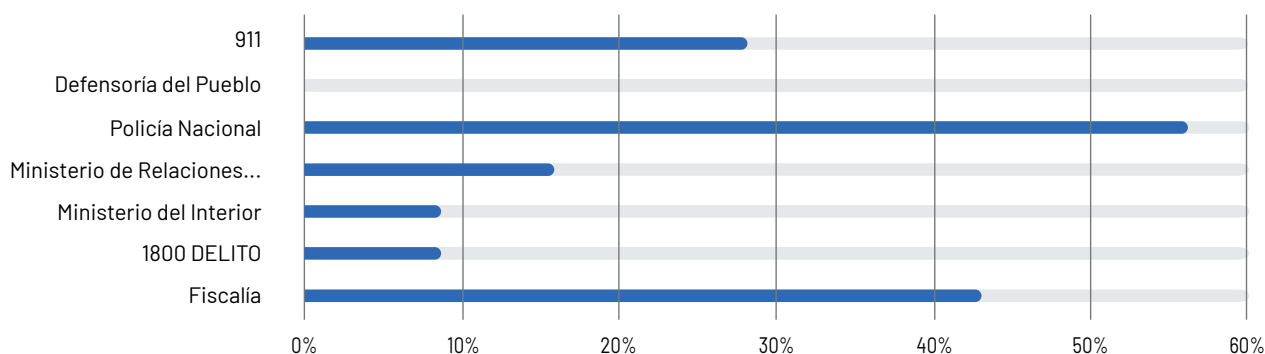
Figura 43: Redes sociales utilizadas en el TIM



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

- Respecto al lugar o servicio al que acuden con mayor frecuencia las víctimas o familiares que conocen sobre una persona afectada por TIM, el mayor porcentaje identifican a la Policía Nacional, en el 56% de casos, seguida de Fiscalía con el 44%, el servicio del 911 en el 28% y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el 16% de las situaciones.

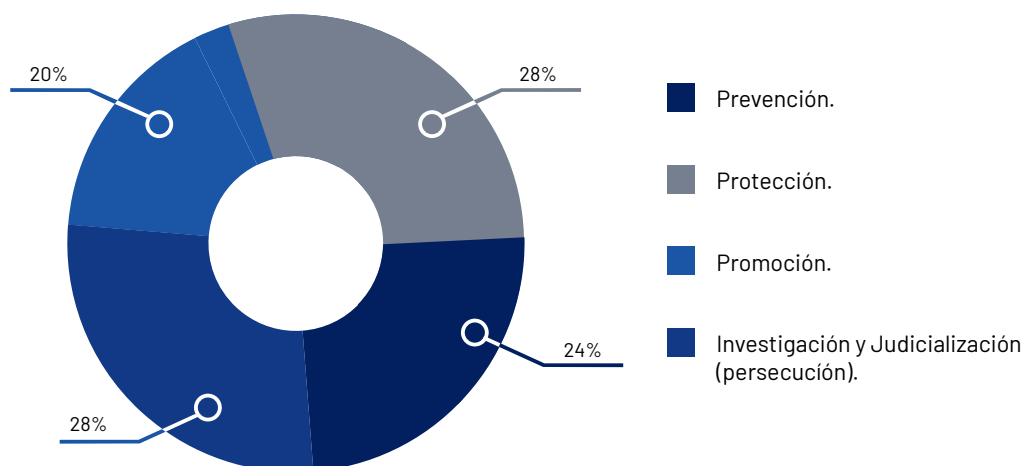
Figura 44: Servicio al que acuden víctimas



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

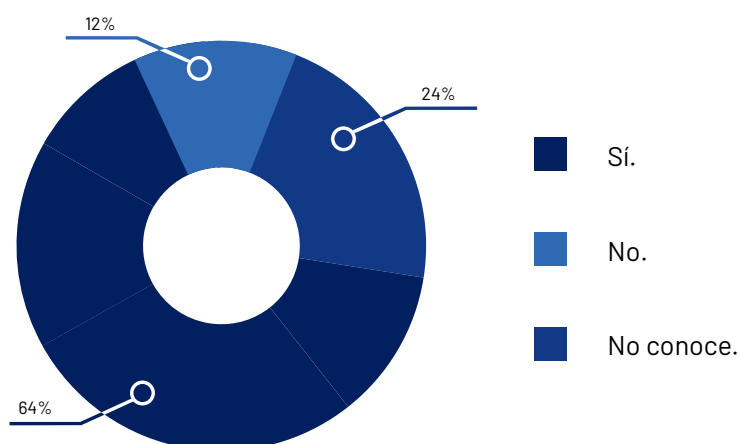
- Respecto, a la respuesta que da el Estado en materia de TIM, se estima, que se han enfocado en porcentajes similares en acciones relacionadas con la Protección y la Investigación/Judicialización con un 28%, mientras que las acciones de Prevención muestran un porcentaje del 24% y las de Promoción un 20%.

Figura 45: Respuesta del Estado a víctimas de TIM



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

- Sobre si las investigaciones de TIM incluyen también el lavado de activos y enriquecimiento ilícito por parte de traficantes (usureros) y la detección de transferencias de divisas, los participantes indicaron en mayor porcentaje que las investigaciones sí abordan dichos componentes con un porcentaje del 64%, mientras que el 24% no conoce, y el 12% indica que no se abordan estos componentes.

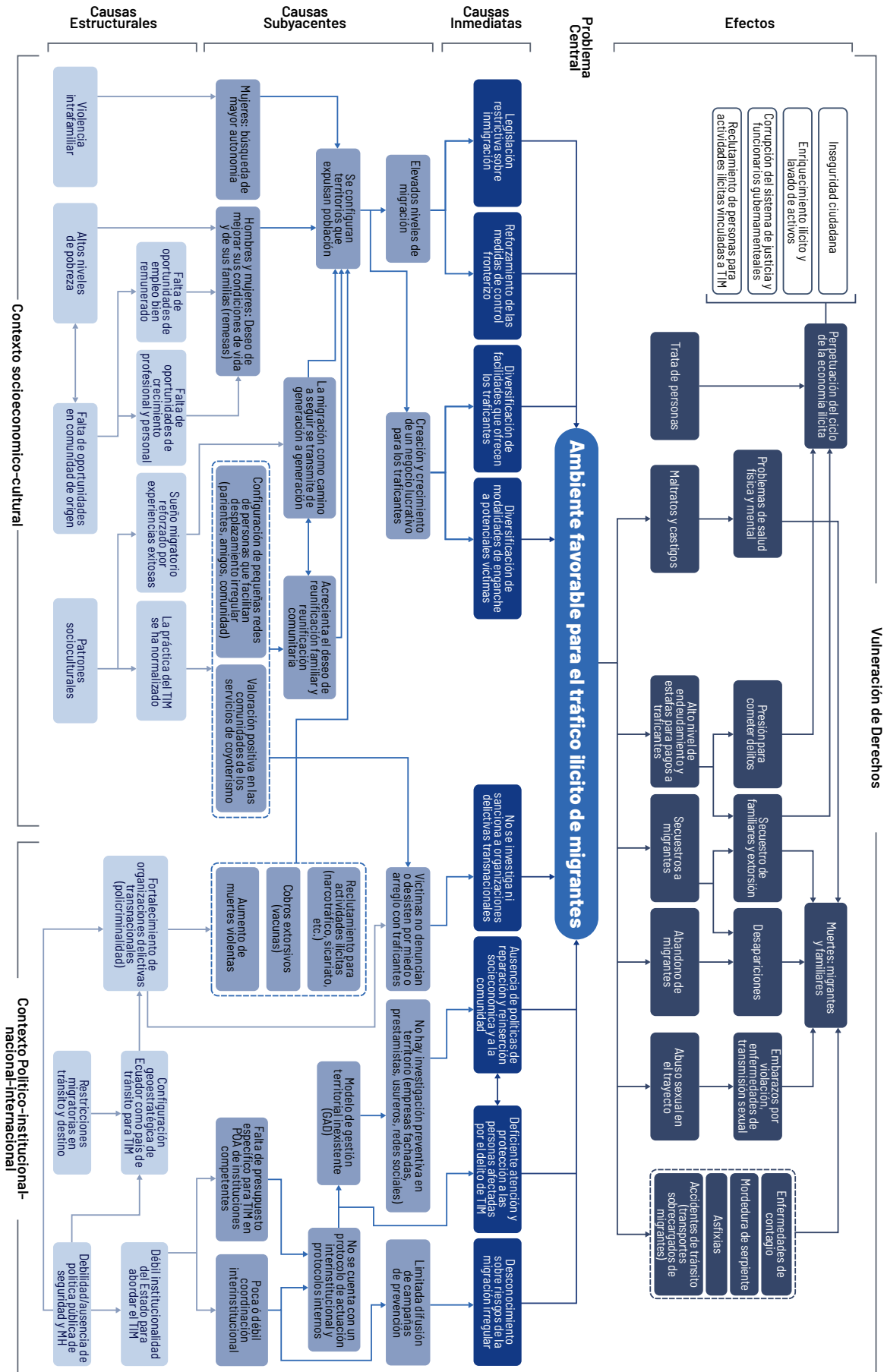
Figura 46: Investigaciones sobre los recursos que genera el delito del TIM

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

2.8. Árbol de problemas

Con los datos expuestos anteriormente, se contó con una imagen más cercana de la realidad, para un análisis participativo en el cual se identificaron los problemas y limitaciones más importantes, así como las principales causas, que se las clasificó como estructurales, subyacentes e inmediatas. A partir de allí, se determinó en conjunto el problema principal y los efectos que acarrea este fenómeno, asumiendo que el fin último de la política pública, debe ser impedir la vulneración de derechos de las personas migrantes, contrarrestar los factores que crean un ambiente favorable al TIM y, por consiguiente, evitar la ocurrencia de sus efectos. A continuación, el resumen del árbol de problemas, ejercicio realizado previo a la identificación de los objetivos y principales líneas de acción del PACTIM:

Figura 47: Árbol de problemas



Capítulo III: Marco estratégico del PACTIM

3.1 Articulación del PACTIM con los instrumentos de planificación

El PACTIM ha sido formulado en concordancia con el marco jurídico nacional e internacional sobre TIM y los derechos humanos de las personas objeto de este, así como los compromisos de Ecuador en la esfera global. Ha retomado las recomendaciones de políticas y lineamientos de la Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana y se

alinea con planes nacionales y estrategias de seguridad.

En la siguiente figura, se ilustra la vinculación del PACTIM con los instrumentos de planificación que hacen parte del Sistema Nacional de Planificación Participativa del Ecuador a cuyos objetivos aporta con su implementación⁸³.

Figura 48: Vinculación del PACTIM a los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

Agenda global	ODS	Objetivos 8, 10, 16	Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana
Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025	PDNE	Políticas 3.1b, 3.2, 3.5	
Política de Seguridad Integral	PNSI	Plan Nacional de Seguridad Integral	
	PNSCCSP	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica	
Política de Seguridad Ciudadana y Pública	ENCCO	Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado	
Plan Fénix para la Seguridad Pública y ciudadana del Ecuador	PFSPCE	Objetivo: 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10	
Política contra el Tráfico Ilícito de Migrantes	PACTIM	Plan de Acción contra el Tráfico Ilícito de Migrantes	

Fuente: adaptación de la Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado.
Elaboración: equipo consultor CEPLAES 2023.

Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

Ecuador asumió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que hacen parte de la **Agenda 2030**, junto a 192 Estados miembros de la ONU en septiembre del 2015. Este

instrumento constituye el compromiso del país con la visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental en un horizonte de 30 años; enfocándose en

⁸³ Conforme al proceso de vinculación descrito en la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública, Secretaría Nacional de Planificación, Planifica, 2022.

la superación de las desigualdades. Contiene 17 ODS y metas en cada uno de ellos que, al implementarse mediante políticas públicas y programas de gobierno sostenidas, contribuirían eficazmente a mitigar la migración irregular de riesgo motivada por la desigualdad y exclusión socioeconómica de la población y por ende el TIM, es decir se afectarían las causas estructurales del éxodo de la población ecuatoriana.

Específicamente, la implementación del PACTIM apunta al cumplimiento de los objetivos y metas de la **Agenda 2030** descritas a continuación⁸⁴.

- **Objetivo 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
 - » **Meta 8.8.** Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas

con empleos precarios.

- **Objetivo 10.** Reducir las desigualdades en y entre los países.
 - » **Meta 10.7.** Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
- **Objetivo 16.** Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
 - » **Meta 16.1.** Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
 - » **Meta 16.2.** Poner fin al maltrato, la explotación y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
 - » **Meta 16.4.** De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025

Política 3.1 Prever, prevenir y controlar, con pertinencia territorial, los fenómenos de violencia y delincuencia que afectan a la ciudadanía y sus derechos, fortaleciendo la convivencia pacífica.

Estrategias:

- a) Prevenir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes, por parte de grupos delictivos organizados, promocionando factores de protección en entornos influenciados por el delito y la violencia.
- b) Contener y disminuir los delitos de oportunidad, principalmente el secuestro, extorsión, como los delitos cibernéticos, la trata de personas y el tráfico ilícito de

migrantes, con base a la investigación técnica especializada.

Política 3.2 Contrarrestar las economías criminales, fortaleciendo las acciones de investigación, persecución y control de la delincuencia organizada, el narcotráfico, la minería ilegal, el control migratorio, apoyando a la consolidación y sostenibilidad del sistema económico

Estrategias:

- a) Dotar a las Instituciones del Sector Seguridad con el equipamiento y medios logísticos necesarios para el cumplimiento de su misión institucional, en favor del fortalecimiento de la seguridad ciudadana,

el orden público y protección interna.

- b) Intervenir los territorios afectados por mercados ilícitos, sus cadenas de valor y actores criminales, fortaleciendo la detección, interdicción, desarticulación y denegación de recursos, capacidades, redes de abastecimiento y logística, utilidades ilícitas y de financiamiento de la delincuencia organizada y el terrorismo.
- c) Fortalecer el control migratorio integral, los mecanismos de control del sistema financiero y actividades económicas vulnerables para prevenir y detectar el lavado de activos, flujos ilícitos y economías ilegales, provenientes del narcotráfico, la minería ilegal, y otros delitos de altos impacto.

Política 3.5 Fortalecer el ejercicio de los derechos de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana

Estrategias:

- a) Incrementar la calidad del servicio de atención a la comunidad migrante mediante procesos de simplificación, accesibilidad y calidez.
- b) Implementar programas de transformación digital de los servicios para beneficio de las personas en situación de movilidad humana.
- c) Ejecutar programas de integración, inclusión social y fortalecimiento de capacidades para migrantes ecuatorianos y personas en condiciones de movilidad humana.

Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030

Actualizado y emitido por el Gabinete Sectorial de Seguridad en febrero del año 2019⁸⁵, el Plan Nacional de Seguridad Integral determina las prioridades y designa a las entidades públicas encargadas de su aplicación de acuerdo con el tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas, conforme lo establece la Ley de Seguridad Pública del Estado (art. 11).

Este plan conjuga y armoniza los planes y estrategias específicas de varias entidades en el ámbito de la seguridad: Ministerio de Defensa Nacional, Centro de Defensa Estratégica, MDI, Secretaría de Gestión de Riesgos, MREMH. Los objetivos y estrategias relacionadas directamente con TIM en este Plan y a los que contribuiría la implementación del PACTIM son⁸⁶:

- **Objetivo específico 2 del Centro e Inteligencia Estratégica.** Coordinar y articular de manera efectiva, eficiente y oportuna al Sistema Nacional de Inteligencia.
- **Objetivo 12 del MREMH.** Promover la movilidad humana como eje transversal de la política exterior del Ecuador.
- **Objetivo específico 1 del objetivo general 1 del MDI.** Coadyuvar en la identificación, prevención, desactivación y contención de riesgos y amenazas a la seguridad pública, con enfoque territorial.
- **Objetivo específico 4 del objetivo general 2 del MDI.** Contribuir a la garantía del ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana por medio de un sistema nacional de control migratorio.

⁸⁵ Decreto Ejecutivo 660 del 5 de febrero de 2019 por el cual se emite el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), actualizado y que integra distintos instrumentos de política en la materia, tales como: Agenda de Coordinación Intersectorial, Libro Blanco, Plan de Seguridad Integral Fronteriza para la Frontera Norte, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, Plan Nacional de Respuesta ante Desastres, entre otros.

⁸⁶ Ver en línea: www.armada.mil.ec

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2023-2030⁸⁷

Estructurado con un modelo de planificación prospectiva en cuatro pilares: prevenir, perseguir, proteger y promover, apunta de forma integral al combate de todas las formas de violencia y los delitos a través del fortalecimiento y consolidación del Sistema Integral de Seguridad Ciudadana y Pública (UNODC, 2022).

Contiene varias líneas de acción específicas que se presentan en el contexto de la migración irregular como el TIM y particularmente cuando la vulneración de derechos es cometida por organizaciones del crimen organizado.

- **Línea de acción 4.** Fortalecer el control migratorio integral para una migración humana ordenada, regular y segura.
- **Línea de acción 7.** Intervenir mercados ilícitos y criminales, sus cadenas de valor y actores a través de la detección, interdicción, desarticulación y denegación de recursos, capacidades, redes de abastecimiento y logística, utilidades ilícitas y de financiamiento.
- **Línea de acción 11.** Intervenir mercados ilícitos y criminales, sus cadenas de valor y actores, a través de la detección, interdicción, desarticulación y denegación de recursos, capacidades, redes de abastecimiento y logística, utilidades ilícitas y de financiamiento.

Entre las metas que contiene este Plan con indicadores para medir su cumplimiento, se identifica uno sobre TIM: fortalecimiento de capacidades para detectar actividades de (...) tráfico ilícito de migrantes (...) en zonas de fronteras terrestres y marítimas y en el espacio aéreo.

Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado 2024-2030

Emitida por el MDI y con una estructura de cuatro pilares: prevenir, perseguir, proteger y promover, ha servido de base para la formulación del PACTIM, en lo referente a la identificación y determinación de acciones concretas relacionadas con las organizaciones de crimen organizado dedicadas al TIM, de manera que el PACTIM constituye la herramienta operativa para la implementación de la estrategia. La evaluación de la amenaza del TIM y las líneas de acción de la estrategia han sido incorporadas en el PACTIM con énfasis en los ejes de prevención de la amenaza criminal y la persecución que se refiere a la investigación y judicialización del delito de crimen organizado con fines de TIM.

• Pilar 1: Prevenir

- » **Subobjetivo 1.** Identificar sistemáticamente amenazas, factores de riesgo, áreas y grupos en situación de vulnerabilidad mediante la recolección y análisis de información para facilitar el desarrollo de políticas y medidas contra la delincuencia organizada basadas en evidencia.
- » **Subobjetivo 3.** Reducir los factores de riesgo y las condiciones propicias para el reclutamiento e incremento del poder de los grupos delictivos organizados, incluyendo la reducción de su influencia social y prestando atención integral a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad.

• Pilar 2: Perseguir

- » **Subobjetivo 1.1.** Fortalecer el marco normativo contra la delincuencia organizada, particularmente en los ámbitos de inteligencia, extinción de dominio, régimen penitenciario, control

⁸⁷ Por Acuerdo Ministerial del MDI Nro. 060 de julio del 2023 se promulgaron y entraron en vigor, tanto el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, cuanto la Estrategia Contra el Crimen Organizado. Estos instrumentos fueron formulados con base en los cuatro pilares recomendados por la UNODC que constan en la Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada.

de armas y técnicas especiales de investigación.

- » **Subobjetivo 1.2.** Reforzar la persecución del lavado de activos y los mecanismos de control del sistema financiero y de sectores vulnerables incluyendo a todas las instituciones relevantes, así como el sector privado.
- » **Subobjetivo 2.1.** Fortalecer las capacidades de inteligencia, investigación y generación de pruebas y datos, incluyendo el ciberdelito, y su articulación

con el proceso judicial.

- » **Subobjetivo 2.2.** Fortalecer la investigación de delitos en zonas de vulnerabilidad, como fronteras, puertos, vías, espacios aéreos y acuáticos jurisdiccionales y la protección la infraestructura crítica incluyendo la digital.
- » **Subobjetivo 2.3.** Perseguir la corrupción y las facilitadoras la delincuencia organizada, incluyendo profesionales y funcionarios públicos.

Plan Fénix para la Seguridad Pública y Ciudadana del Ecuador (2024-2025)

OBJETIVO 2: Afectar y disolver los grupos delictivos organizados y mercados criminales, mediante la activación de los sistemas de inteligencia institucionales, fortaleciendo la consolidación de datos e información para la intervención oportuna y anticipación de actividad delictiva, especialmente en el entorno digital.

- **Subobjetivo 2.1:** Activación de la Comunidad de Inteligencia Interinstitucional, para identificar y anticipar los patrones de comportamientos criminales mediante los servicios de inteligencia e investigación.

OBJETIVO 3: Fortalecer los servicios preventivo y operativo de la Policía Nacional, según el fenómeno delictivo actual de los territorios de intervención, potenciando el trabajo con los GAD, según sus competencias, para consolidar el tejido social y brindar servicios públicos de calidad.

- **Subobjetivo 3.2:** Intervención comunitaria para la reconstrucción del tejido social desde los GAD, implementando mecanismos e iniciativas locales para reducir la propensión de actos violentos, fortaleciendo la confianza en las instituciones

OBJETIVO 4: Intervenir y controlar del espacio público y zonas de interés estatal, implementando regularizaciones enfocadas a la reducción del cometimiento de delitos e inseguridad, junto a alertas tempranas,

enfaticando espacios educativos localizados en territorios de alto riesgo, cumpliendo con las competencias de los GAD, planes locales y provinciales de seguridad ciudadana, y activando los Consejos Cantonales de Seguridad Ciudadana.

- **Subobjetivo 4.2:** Alineación efectiva de los Planes Locales y Provinciales de Seguridad Ciudadana, en donde se incluyan planes, programas y proyectos, que establezcan objetivos y acciones concretas, para una gestión integral a nivel comunitario y regional.
- **Subobjetivo 4.3:** Activación de Consejos Cantonales de Seguridad Ciudadana y alertas tempranas en espacios educativos priorizados.
- **Subobjetivo 4.4:** Implementación de medidas de seguridad en los entornos digitales a fin de garantizar la seguridad ciudadana
- **Subobjetivo 4.5:** Incorporación en los planes locales de seguridad, acciones para la formación y educación en el buen uso de las tecnologías de la información y comunicación con el fin de generar una cultura digital segura

OBJETIVO 5: Fortalecer los sistemas de información e inteligencia, en coordinación con los GAD y el gobierno central, para intervenir en zonas vulnerables y de alto riesgo social y delictivo, como territorios

priorizados, fronteras, aeropuertos y puertos, en articulación con las entidades de seguridad.

- **Subobjetivo 5.1:** Integración de datos a través de un Centro de Fusión, para la interoperatividad y combinación eficiente de información entre las entidades de seguridad estatal y privada en articulación con los GAD
- **Subobjetivo 5.3:** Fortalecimiento del sistema de inteligencia financiera para investigar y procesar a los actores involucrados en el lavado de activos y mercados criminales.

OBJETIVO 6: Fortalecer la seguridad ciudadana, mediante la participación comunitaria, fomentando procesos de protección social y de orden público, para reducir riesgos y amenazas delictivas, que promuevan el pacto social y convivencia social pacífica.

- **Subobjetivo 6.1:** Activación de programas comunitarios que fomenten la participación ciudadana y el respeto a la legalidad/cultura de legalidad, en atención al abordaje de los riesgos sociales vinculados al cometimiento de delitos.
- **Subobjetivo 6.2:** Reestructuración/creación de espacios de integración social, enfocados en el desarrollo social, comunitario, educativo y recreativo de niños, niñas y adolescentes, de territorios priorizados, para reducir riesgos y vulnerabilidades que propenden a su vinculación con grupos delictivos.

OBJETIVO 9: Fortalecer la Integridad de los servidores públicos en el entorno de seguridad como eje estratégico dentro del Plan, fortaleciendo dos pilares fundamentales para las instituciones: la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la conducta a fin de promover una cultura ética y de cumplimiento en el sector público.

- **Subobjetivo 9.1:** Creación de dependencias o direcciones en las instituciones del sector público que implementen herramientas y mecanismos estandarizados eficaces y eficientes de lucha contra la corrupción, supervisados a través de un sistema integral de cumplimiento normativo que permita mitigar los riesgos de corrupción
- **Subobjetivo 9.2:** Aprobación de marcos normativos enfocados en precautelar la integridad y transparencia del servidor público a través de la aplicación de pruebas de confianza estandarizadas internacionalmente que permitan la depuración institucional.

OBJETIVO 10: Fortalecer la cooperación nacional e internacional a nivel logístico y técnico, en consonancia con los tratados internacionales, a fin de realizar un trabajo mancomunado entre los Estados, Organismos Internacionales y sociedad civil para prevenir y reprimir el crimen organizado transnacional y la delincuencia organizada transnacional.

- **Subobjetivo 10.1:** Gestión de acuerdos de cooperación entre los Estados, para facilitar el intercambio eficiente de recursos y tecnologías y fortalecer las capacidades en la prevención y respuesta al crimen organizado transnacional y sus delitos conexos.

Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (ANIMHU)

La ANIMHU 2021-2025, formulada y emitida por el CNIMH en cumplimiento de las funciones otorgadas en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (arts. 3, 9 Nro. 6), es un instrumento a ser observado en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para garantizar la incorporación efectiva del principio constitucional de igualdad y no discriminación de las personas en movilidad humana como son las migrantes irregulares y la protección especial y prioritaria como son las personas víctimas de TIM en condición de

vulnerabilidad⁸⁸.

En cada uno de los ejes del marco programático del PACTIM, se han incorporado las recomendaciones de políticas de la ANIMHU en lo que aplica a TIM o a los sujetos de protección vinculados a este delito. La agenda contempla las siguientes recomendaciones de políticas y acciones sobre TIM:

- **Propuesta de política 2.** Impulsar la inclusión económica a través de procesos productivos enfocados a personas en movilidad humana, considerando las necesidades de la sociedad de acogida con un enfoque sostenible.
 - » **Acción 2.5.** Desarrollar planes, programas y proyectos productivos sostenibles en las localidades donde se identifica el mayor índice de migración riesgosa con la participación de la comunidad transnacional.
- **Propuesta de política 7.** Prevenir la migración riesgosa y gestionar la atención y protección a las víctimas de (...) tráfico ilícito de migrantes.⁸⁹
 - » **Acción 7.1.** Capacitar sobre (...) tráfico ilícito de migrantes a operadores vinculados con la temática.
 - » **Acción 7.2.** Desarrollar estudios para la generación de acciones que prevengan (...) el tráfico ilícito de migrantes.

» **Acción 7.3.** Fortalecer las acciones de prevención y control del delito del (...) tráfico ilícito de migrantes en zonas de frontera y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

» **Acción 7.4.** Ampliar la cobertura de servicios y las modalidades de atención emergente y especializada a víctimas de (...) tráfico ilícito de migrantes, a nivel nacional.

» **Acción 7.5.** Fortalecer en el sistema de justicia los procesos de investigación, persecución y sanción del delito de (...) tráfico ilícito de migrantes.

» **Acción 7.6.** Generar acciones de prevención de migración riesgosa en el sistema educativo.

» **Acción 7.7.** Desarrollar el Plan Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes.

• **Propuesta de política 11.** Impulsar la movilidad humana segura, ordenada, regular y responsable, con énfasis en las necesidades especiales de los grupos de atención prioritaria.

» **Acción 11.3.** Generar un proceso de regularización migratoria (ordinario y extraordinarios) integral atendiendo al debido proceso de personas en situación de movilidad humana.

3.2. Marco programático

En función de lo expuesto en los capítulos anteriores y considerando responder a lo analizado, tanto en el diagnóstico como el árbol de problemas y en el marco del funcionamiento del CI, el PACTIM plantea objetivos generales, objetivos específicos y acciones organizadas en función de cuatro ejes: **1. Promoción, 2. Prevención, 3. Asistencia y Protección y 4. Persecución.**

Es importante indicar que las acciones en contra del TIM demanda no solo de la acción estatal y, específicamente de los miembros del CI, sino del resto de actores sociales tales como la sociedad civil, el sector privado y academia, por lo que se incluye la gobernanza como un quinto eje transversal, considerando para ello, objetivos y líneas de acción antes de la ocurrencia del delito y después del mismo.

⁸⁸ Registro Oficial Suplemento 283 de 07-julio, 2014.

⁸⁹ En el documento de la ANIMHU constan de forma unificada propuestas de políticas y acciones tanto para TDP cuanto, para TIM, por lo que en el presente documento y para evitar confusiones se ha eliminado lo relacionado con trata de personas y colocado en su lugar (...).

Figura 49: Ejes y acciones proactivas y reactivas del PACTIM

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

3.2.1. Eje de promoción

Este eje fomenta la visibilización del TIM como una práctica delictiva que trae consigo graves riesgos para las personas migrantes incluyendo el riesgo a perder su vida, por medio de acciones que contrarresten la mirada de este como un servicio legítimo que ayuda a las personas a superar la pobreza y el entorno de violencia e inseguridad.

En esa línea, las acciones incluidas en este eje constituyen orientaciones para sustentar los esfuerzos de las entidades competentes hacia el incremento del conocimiento del tráfico ilícito de migrantes como un fenómeno complejo relacionado con diversos factores interrelacionados como la delincuencia organizada transnacional, la gestión de las migraciones, el control fronterizo, los derechos humanos y la protección de personas refugiadas.

La generación de conocimiento sobre el TIM exige la recopilación de datos y realización de investigaciones sobre puntos de embarque y destino, rutas y transportistas, medios de

transporte y métodos de organizaciones conocidas o que se sospeche que se dedican al TIM, así como sobre alteración o utilización indebida de documentos, medios y métodos de ocultación en el transporte, experiencias y prácticas para prevenir y combatir el TIM, en general, información que permita mejorar la prevención, detección, investigación y judicialización del delito, asegurando la debida protección a las personas migrantes.

En reconocimiento de la necesidad de promover la comprensión del TIM e incrementar la conciencia acerca de sus consecuencias, se plantean acciones para la difusión de información, socialización y sensibilización sobre los efectos adversos del tráfico ilícito de migrantes, principalmente, en los territorios con vocación migratoria y en aquellos en los que sus niveles de pobreza e inseguridad los convierten en territorios expulsivos de población.

Cabe resaltar que la conciencia de los riesgos de la migración irregular y los efectos del TIM

debe fomentarse no solo entre las entidades que hacen frente a este fenómeno, sino también entre quienes deben ser disuadidos de colaborar e involucrarse en el cometimiento del delito y entre quienes son vulnerables a ponerse en manos de los traficantes.

De manera complementaria, se proponen campañas informativas sobre las opciones de migración regular en reconocimiento del derecho a abandonar el país y el derecho a solicitar asilo. *“La difusión de información exacta, objetiva y adecuada sobre políticas y procedimientos de migración posibilita que los migrantes tomen decisiones con conocimiento de causa”* (UNODC, 2012, pág. 52).

Por otro lado, diversas investigaciones sobre el fenómeno del TIM han demostrado que cuando los Estados actúan “sin abordar las causas fundamentales de la migración irregular y la demanda de servicios de tráfico ilícito, el modus operandi de los traficantes simplemente se adapta” (Ibid., 2012, pág. 6) y la demanda solo aumenta.

Por lo tanto, el eje de promoción se guía por el imperativo de construir comunidades de origen, habitables y amigables para desincentivar la migración irregular y el involucramiento de miembros de la comunidad en el cometimiento del delito, por medio de acciones para fomentar la cohesión social y el sentido de pertenencia a la comunidad, de modo que en el mediano y largo plazos se vayan modificando los patrones socioculturales que refuerzan el sueño migratorio y sostienen una valoración positiva de los servicios de los traficantes; y acciones encaminadas a incidir sobre las causas socioeconómicas que reproducen el TIM.

Respecto a esto último, se presta especial atención a la población en pobreza y extrema pobreza como criterios de focalización de proyectos de protección social, la generación de capacidades para el trabajo y el emprendimiento, y el otorgamiento de créditos con fines productivos, en las comunidades de origen con mayor incidencia de estos fenómenos.

- **Objetivo general 1.** Fomentar la visibilización y generación de conocimiento sobre el fenómeno del TIM.
- **Impactos esperados:**
 - » Reducir el número de personas migrantes irregulares.
 - » Reducir el número de personas pertenecientes a las comunidades de origen que colaboran en el tráfico ilícito de migrantes.
- **Objetivo específico 1.1.** Generar conocimiento e información actualizada sobre el fenómeno de TIM para la toma de decisiones basada en evidencia.

Tabla 20: Líneas de acción del objetivo específico 1.1.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.1.1. Generar un perfil de vulnerabilidades para focalizar acciones de respuesta al TIM con criterios de priorización sociodemográfica y territorial.						MDI MMDH

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.1.2. Analizar los flujos migratorios de nacionalidades de riesgo de TIM, asegurando la documentación de los hallazgos.						MREMH MDI
1.1.3. Analizar anualmente el contexto social, económico, político y cultural a nivel nacional y provincial de la migración irregular y su relación con el TIM como fenómeno migratorio, asegurando la documentación de los hallazgos.						MDI MREMH Comité Interinstitucional GAD
1.1.4. Intercambiar información con otros países e implementar congresos académicos y foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas para visibilizar, prevenir la migración riesgosa y promover la integración socioeconómica de VTIM.						MDI MREMH Defensoría del Pueblo MIMDH
1.1.5. Identificar los nudos críticos del TIM como fenómeno migratorio y las soluciones para abordarlo, con base en el conocimiento generado.						MDI MREMH PN Comité Interinstitucional
1.1.6. Permitir el acceso público a la información y conocimientos generados a nivel nacional sobre TIM que se consolida en los sistemas SISEGETT y REGISTRATT, resguardando la confidencialidad.						MDI Mesa de Prevención y Promoción de Derechos

- **Objetivo específico 1.2.** Implementar acciones para la difusión, información, socialización, sensibilización del fenómeno migratorio con énfasis en territorios con vocación migratoria y consulados ecuatorianos en países receptores de migrantes.

Tabla 21: Líneas de acción del objetivo específico 1.2.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.2.1. Identificar comunidades de origen de migrantes para focalización de estrategias de difusión, socialización y sensibilización del TIM como fenómeno migratorio.						MDI MREMH GAD MIES
1.2.2. Implementar espacios de diálogo y reflexión en donde se aborden experiencias de víctimas de migración riesgosa y víctimas de TIM para la sensibilización sobre el fenómeno.						MDI MREMH Defensoría del Pueblo

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.2.3. Difundir información pública a nivel nacional e internacional a través de medios tradicionales y nuevas tecnologías de la información (redes sociales), en especial sobre derechos y obligaciones, el carácter delictivo del infractor o traficante de migrantes, riesgos en la migración irregular, procesos y requisitos para una migración legal y segura, y los canales de recepción de presuntos casos de TIM con la finalidad de evitar que la población use traficantes para su movilización.						MDI MREMH GAD Comité Interinstitucional
1.2.4. Promover campañas informativas sostenidas sobre los riesgos del TIM en la migración irregular, en lugares de mayor incidencia del TIM, enfocándose en grupos de atención prioritaria y grupos familiares.						Gobernaciones GAD Mesa de Prevención y Promoción de Derechos
1.2.5. Difundir contenidos específicos sobre derechos humanos, migración y TIM en la agenda académica y cívica de establecimientos educativos de mayor incidencia de TIM.						MINEDUC Comité Interinstitucional
1.2.6. Diseñar y difundir material educomunicativo sobre el TIM en distintas lenguas.						Defensoría del Pueblo MINEDUC Comité Interinstitucional

- **Objetivo específico 1.3.** Socializar información sobre el fenómeno de TIM y sensibilizar sobre la temática a los diferentes actores institucionales, sociales y económicos involucrados con el tema.

Tabla 22: Líneas de acción del objetivo específico 1.3.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.3.1. Socializar información respecto a los efectos que genera el TIM a nivel individual, familiar y comunitario, en los establecimientos de servicios turísticos, agencias de viaje y aerolíneas; así como a transportistas e instituciones públicas, incluyendo GAD. Operadores de viaje, transportes turísticos, guías; así como a transportistas e instituciones públicas, y GAD.						MINTUR Mesa de Prevención y Promoción de Derechos

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.3.2. Sensibilizar a los transportistas en la materia e informar sobre su responsabilidad y las sanciones al colaborar en la materialización del delito del TIM.						MDI Mesa de Prevención y Promoción de Derechos
1.3.3. Informar a los servidores públicos de las instituciones competentes sobre su responsabilidad y las sanciones al facilitar el TIM.						Mesa de Prevención y Promoción de Derechos Miembros de CI: Comité Interinstitucional
1.3.4. Diseñar e implementar un plan de sensibilización sobre el fenómeno de TIM dirigido a la sociedad en su conjunto con priorización en las zonas, cantones y parroquias con mayor incidencia.						Mesa de Prevención y Promoción de Derechos GAD

- **Objetivo específico 1.4.** Incidir sobre las causas socioeconómicas que reproducen el TIM.

Tabla 23: Líneas de acción del objetivo específico 1.4.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.4.1. Focalizar proyectos de protección social a la población bajo las líneas de pobreza y pobreza extrema en comunidades de origen con mayor incidencia de TIM.						MIES Comité Interinstitucional Responsables no miembros de CI: Secretaría de Planificación
1.4.2. Promocionar en coordinación con los GAD, los servicios que provee el Estado en materia de generación de capacidades para el trabajo, crédito con fines productivos, emprendimientos productivos y plataformas de búsqueda de empleo, en lugares con mayor incidencia de TIM.						Mesa de Prevención y Promoción de Derechos Gobernaciones GAD
1.4.3. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de proyectos de vida y empleo joven, en lugares con mayor incidencia de TIM.						MINEDUC MDT Mesa de Prevención y Promoción de Derechos GAD Responsables no miembros de CI: SENESCYT, IEPS, MPCIP

- **Objetivo específico 1.5.** Construir comunidades de origen, habitables y amigables para fomentar la cohesión social y desincentivar la migración irregular

Tabla 24: Líneas de acción del objetivo específico 1.5.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
1.5.1. Articular acciones interinstitucionales de fortalecimiento de actividades culturales, deportivas, asociativas y comunitarias a nivel local de manera continua y sostenida con el apoyo de los GAD para fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad local.						Mesa de Prevención y Promoción de Derechos Gobernaciones GAD
1.5.2. Implementar y facilitar recursos humanos y físicos, para campañas de manera coordinada, entre pares para desalentar la migración irregular y el TIM.						Mesa de Prevención y Promoción de Derechos Gobernaciones GAD
1.5.3. Fortalecer las organizaciones sociales e instituciones locales que trabajan con personas en condición de movilidad humana para el abordaje coordinado del TIM.						Mesa de Prevención y Promoción de Derechos Gobernaciones GAD

3.2.2. Eje de prevención

En las comunidades de origen, principalmente, en los territorios con vocación migratoria, la práctica del TIM se ha normalizado, propiciando una valoración positiva de los servicios de los traficantes y favoreciendo la configuración de pequeñas redes de personas de la misma comunidad que facilitan el desplazamiento irregular de migrantes. Dicha normalización ha generado que la población pierda de vista o no de importancia a las amenazas y riesgos.

Por consiguiente, el eje de prevención se enfoca en identificar sistemáticamente amenazas, factores de riesgo, áreas y grupos en situación de vulnerabilidad frente al tráfico ilícito de migrantes, con la finalidad de detectar a posibles perfiles de riesgo migratorio y a sus victimarios de manera temprana.

En la detección temprana de potenciales víctimas de TIM y de víctimas de TIM que se encuentran en el extranjero, las acciones de control fronterizo cobran vital importancia

puesto que deben desarrollarse sin perjuicio al derecho a la libre movilidad de las personas. En reconocimiento de esto, este eje toma en cuenta los requerimientos de capacitación al personal fronterizo de modo que adquiera las habilidades para implementar sistemas de control del ingreso de personas al país, sensibles a asistencia o protección.

Esto significa que el personal de frontera debe estar en la capacidad de diferenciar entre personas que entran o salen del país libre y voluntariamente, y personas que estarían obligadas a hacerlo por motivo de persecución política u otras situaciones habilitantes para ser consideradas como solicitantes de protección, puesto que, cuando las personas no tienen otra opción que abandonar un lugar, los controles fronterizos estrictos no pueden tener otro efecto disuasorio que dificultar más la circulación y, posiblemente, alentar a la demanda de servicios de tráfico ilícito para burlar los controles fronterizos en modos que pueden poner en riesgo su vida y

seguridad (UNODC, 2012, pág. 50).

Otra labor que posibilita la detección temprana de personas que han acudido a traficantes para migrar es la capacitación de consulados ecuatorianos en países de tránsito y destino, para identificar la autenticidad de documentos de viaje, poderes y otros documentos falsos o ilegales que facilitan el desplazamiento de personas más vulnerables al TIM. En este punto, cabe resaltar la importancia de tecnificar los procesos de emisión de documentos de identidad y documentos de viaje, con el fin de que los traficantes de migrantes no puedan introducirse o influir en los procesos para falsificar o alterar dichos documentos.

No obstante, la prevención del TIM no solo comprende acciones para identificar personas víctimas de TIM, sino, también, la capacitación y aplicación de técnicas de inteligencia que permitan detectar, investigar y desarticular a las redes u organizaciones delictivas responsables del TIM, tomando en cuenta que la diversidad de actividades ilegales relacionadas con el delito encuentran espacios para desarrollarse en medio de la legalidad a causa de la falta de investigación preventiva de empresas fachada; agencias de viaje que dan gran apertura y facilidades para viajar; redes sociales y servicios de comunicación digital utilizadas para operaciones de captación y coordinación; oficinas de transporte; escuelas de idiomas y entidades financieras.

Si bien el distinto grado de organización y

modus operandi de los grupos delictivos involucrados en el TIM dificulta la posibilidad de desmantelarlos, si no se actúa para identificarlos a lo largo del proceso del tráfico, estos grupos seguirán funcionando y adaptando sus métodos para superar las dificultades que plantean las operaciones policiales, con frecuencia a costa de la seguridad y la vida de las personas migrantes.

Por lo tanto, este eje busca establecer mecanismos de alerta temprana de potenciales víctimas de TIM y traficantes de personas, considerando que estos últimos operan con diversos grados de organización. Es decir, no solo se enfoca en labores de inteligencia para la detección de grupos de delincuencia organizada estructurados jerárquicamente, sino también redes de traficantes conectadas de forma más flexible.

En los procedimientos de inteligencia para identificar a traficantes de personas, sus redes y formas de operación, la disponibilidad de información y agilidad en su intercambio es indispensable. En esta línea, el eje de prevención orienta a las instituciones competentes a institucionalizar la comunicación rápida a través de medios telemáticos con las entidades de seguridad de los países de tránsito y destino, y a fortalecer los sistemas de información garantizando su interoperabilidad para articular datos sobre retorno asistido, deportación de ecuatorianos desde los países de destino y denuncias asociadas al TIM.

- **Objetivo general 2.** Prevenir la ocurrencia del delito del TIM, en especial en los territorios de mayor incidencia y fronteras.
- **Impactos esperados:**
 - » Reducir el número de víctimas de tráfico ilícito de migrantes por desconocimiento y alertas tempranas.
 - » Reducir el número de víctimas de tráfico ilícito de migrantes por desarticulación de redes, individuos y acciones oportunas.
- **Objetivo específico 2.1.** Identificar sistemáticamente amenazas, factores de riesgo, áreas y grupos en situación de vulnerabilidad frente al tráfico ilícito de migrantes.

Tabla 25: Líneas de acción del objetivo específico 2.1.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
2.1.1. Fortalecer las capacidades de consulados ecuatorianos en el Ecuador y países de destino para identificar y alertar al resto de instituciones que forman parte del CI, sobre casos de riesgo migratorio, que faciliten el desplazamiento de personas vulnerables al TIM, principalmente de NNA.						MREMH MDI
2.1.2. Revisar y fortalecer el proceso de otorgamiento de visado y admisión a personas de nacionalidades provenientes de flujos migratorios que utilizan al país como tránsito dentro de rutas internacionales de TIM.						MREMH MDI
2.1.3. Implementar un proceso de inteligencia para detectar las redes de contactos de las personas extranjeras admitidas en el Ecuador presuntas víctimas de TIM, mediante el seguimiento por perfiles de riesgo.						MDI CIES PN MREMH
2.1.4. Facilitar el acceso de Unidades de Control Migratorio a poderes y otros documentos de viaje emitidos por notarías, con la finalidad de verificar documentación que permita identificar factores de riesgo de desplazamiento irregular y potenciales víctimas de TIM, en particular de NNA.						MREMH MDI CJ Notarías
2.1.5. Fortalecer el SIMIEC y su interoperabilidad con otros sistemas, para articular la información sobre retorno asistido, deportación de ecuatorianos desde los países de destino, denuncias asociadas al TIM, de modo que permita identificar a traficantes de personas, sus redes, formas de operación y detectar oportunamente perfiles de riesgo de TIM.						MDI Comité Interinstitucional
2.1.6. Fortalecer las capacidades de inteligencia policial en las ciudades y puestos de frontera para la identificación de victimarios y posibles víctimas, mediante procesos de capacitación técnica especializada y ampliación de cobertura de la UNATT a los territorios de mayor incidencia y prevalencia del TIM, asegurando la dotación del talento humano y recursos financieros necesarios.						MDI PN MREMH

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
2.1.7. Fortalecer las capacidades tecnológicas y técnicas del personal de la UNATT para la detección de redes sociales y plataformas en línea que ofrecen servicios que hacen parte de la cadena del tráfico ilícito de migrantes.						MDI PN
2.1.8. Institucionalizar la comunicación rápida mediante medios telemáticos de la UNATT con las entidades de seguridad y migración de los países de tránsito y destino.						MDI PN MREMH

- **Objetivo específico 2.2.** Establecer mecanismos de alerta temprana de potenciales víctimas de TIM.

Tabla 26: Líneas de acción del objetivo específico 2.2.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
2.2.1. Implementar un mecanismo de identificación y monitoreo de NNA con padres y madres en el exterior que son potenciales víctimas de TIM para impedir su migración riesgosa y evitar que tutores o cuidadores los coloquen en manos de traficantes.						CCPD (GADM - MIES - MINEDUC) JCPD MREMH Defensoría del Pueblo
2.2.2. Fortalecer el SNDPINA a nivel nacional y los CCPD a nivel local, de modo que aseguren los derechos de NNA, en especial el derecho a la reunificación familiar y a la educación.						CCPD (GADM - MIES - MINEDUC) JCPD MREMH Defensoría del Pueblo
2.2.3. Formular y ejecutar un programa de capacitación sobre el delito de TIM y detección temprana a funcionarios públicos, de aerolíneas, agencias de transporte y de viajes, personal de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema, instituciones educativas (DECE), personal en línea de frontera y agentes migratorios, con énfasis en la identificación de todos los actores que participan en este delito.						MDI Defensoría del Pueblo Mesa de Prevención y Promoción de Derechos

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
2.2.4. Implementar acciones de advertencia y control de agencias de viajes, oficinas de transporte y escuelas de idiomas para identificar víctimas de TIM y traficantes.						MDI PN MDT
2.2.5. Implementar mecanismos de advertencia y control sistemático de entidades financieras vinculadas al TIM, en coordinación con la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.						MDI PN Miembros no responsables del CI: Superintendencia de EPS
2.2.6. Fortalecer la vigilancia y patrullaje fronterizo a través de la capacitación al personal fronterizo como Policía de Migración, FFAA para identificar casos de TIM.						MDI PN
2.2.7. Fortalecer y difundir la línea gratuita 1800 delito para el reporte de casos de TIM.						MDI PN
2.2.8. Fortalecer el intercambio de información entre países sobre casos de TIM con la finalidad de realizar alertas tempranas, neutralizar el delito y asistir oportunamente a víctimas mediante memorandos de entendimiento entre Ecuador y los países de origen, tránsito y destino.						MDI MREMH PN

3.2.3. Eje de asistencia y protección integral

Este eje se enfoca en brindar asistencia a las personas víctimas de TIM y a las personas vulnerables al TIM, prestando especial atención a la necesidad de fortalecer los sistemas de protección con énfasis en el Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (SNDPINA), puesto que, si las personas víctimas de tráfico ilícito y sus derechos son inadecuadamente protegidos, los procesos de judicialización del delito se debilitan considerablemente, en cambio, si estas personas cuentan con la debida protección, puede fomentarse su participación en los procesos judiciales en calidad de testigos.

Hacen parte de este eje, las acciones encaminadas a la coordinar el retorno de víctimas de TIM ecuatorianas rescatadas en otros países, y de víctimas de TIM extranjeras hacia sus lugares de origen o a un tercer país, garantizando sus derechos. Esto cual incluye considerar la no repatriación de las personas en situaciones en que hubiera una oportunidad de que su vida o seguridad se pusiera en riesgo o se sometiera a tortura o a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en cuyo caso se activan los mecanismos de protección internacional.

Es importante impulsar los retornos voluntarios puesto que las personas que son forzadas seguirán encontrando en el TIM un medio para migrar nuevamente. Por el contrario, si el retorno se da en forma

segura, humanitaria y ordenada, existe una mayor probabilidad de que las personas que retornan se reintegren satisfactoriamente a sus países de origen. Para que esto suceda con las personas víctimas de TIM ecuatorianas rescatadas en otros países, el PACTIM contempla acciones que les permitan retomar sus planes de vida.

Por otro lado, este eje se guía por el reconocimiento del derecho de todas las personas, independientemente de su situación migratoria, a acceder a los servicios que les proporcionen bienestar. De este modo, delinea el accionar de las entidades competentes para brindar servicios integrales de acogimiento, atención integral en salud, asistencia legal, atención psicológica, trabajo social, inclusión económica, de manera coordinada a víctimas de TIM.

Asimismo, en la prestación de servicios, es imperativo considerar las necesidades de las personas víctimas de TIM, en particular de NNA, que han sido puestos en manos de traficantes. Al respecto, es importante tomar en cuenta que, en materia de protección

de derechos de los NNA, como medida de protección, prima la búsqueda de servicios de acogimiento temporal, el fortalecimiento de la familia y la comunidad para asegurar un entorno protector, por lo que, se plantea implementar un sistema de seguimiento y apoyo psicosocial de víctimas de TIM con énfasis en NNA y población en riesgo de volver a ser víctima del delito, además de acompañar a través de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE), a NNA en riesgo o víctimas de TIM que se encuentran dentro del sistema educativo.

A su vez, en colaboración con las agencias internacionales y organismos de cooperación, la asistencia a personas víctimas de TIM contempla la provisión de servicios en las rutas de tráfico, puesto que las personas que deciden migrar utilizando servicios de traficantes pueden retirar su consentimiento si estiman demasiado peligrosas las condiciones de traslado, pero, aún así, pueden ser obligadas, posteriormente, a seguir el proceso del tráfico ilícito, lo cual expone a estas personas a ser víctimas de agresiones físicas, violencia sexual o trata.

- **Objetivo general 3.** Asegurar una asistencia integral a víctimas y potenciales víctimas de TIM.
- **Impacto esperado:**
 - » Incrementar el número de víctimas de tráfico ilícito de migrantes que recuperan sus planes de vida y se reinseran en la comunidad.
- **Objetivo específico 3.1.** Implementar servicios de asistencia con estándares de DDHH a víctimas y potenciales víctimas de TIM.

Tabla 27: Líneas de acción del objetivo específico 3.1.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
3.1.1. Instar a la recuperación de recursos provenientes del lavado de activos e incautación de bienes de organizaciones criminales vinculadas con TIM.						Miembros del Comité Interinstitucional Responsables no miembros del CI: UAFE

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
3.1.2. Suscribir y ratificar instrumentos internacionales, como memorandos de entendimiento, con países donde se han identificado víctimas ecuatorianas o con países de víctimas extranjeras rescatadas en Ecuador.						MREMH MDI
3.1.3. Coordinar el retorno de víctimas de TIM ecuatorianas rescatadas en otros países, garantizando sus derechos.						MREMH MDI
3.1.4. Coordinar el retorno de víctimas de TIM extranjeras hacia sus lugares de origen o a un tercer país, garantizando sus derechos.						MREMH MDI
3.1.5. Otorgar visas humanitarias para víctimas de TIM extranjeras en el Ecuador, de acuerdo con la normativa legal vigente y análisis pertinente.						MREMH MDI
3.1.6. Diseñar e implementar un portafolio integral de servicios estatales que incorpore mecanismos de referencia, contra referencia y seguimiento a sobrevivientes de TIM (acogimiento, atención integral en salud, asistencia legal, atención psicológica, trabajo social, inclusión económica).						MMDH MSP DP GAD Mesa de Asistencia y Protección
3.1.7. Fortalecer los servicios integrales de asistencia y protección, de manera coordinada a víctimas de TIM, con énfasis en grupos de atención prioritaria, según la ley y el protocolo para la atención y protección a víctimas y posibles víctimas de TIM.						MMDH MSP DP GAD Mesa de Asistencia y Protección
3.1.8. Proporcionar acceso a medidas de protección integral a víctimas directas y secundarias de TIM con énfasis en grupos de atención prioritaria, sobre todo a NNA no acompañados o separados, mujeres embarazadas, diversidades sexo-genéricas, PAM, personas con discapacidad y víctimas de trata de personas.						FGE JCPD

- **Objetivo específico 3.2.** Promover acciones que restituyan los derechos de las personas afectadas por el TIM.

Tabla 28: Líneas de acción del objetivo específico 3.2.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
3.2.1. Implementar un sistema de seguimiento y apoyo psicosocial de víctimas de TIM con énfasis en NNA y población en riesgo de volver a ser víctima del delito.						MMDH Mesa de Asistencia y Protección
3.2.2. Acompañar a través de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE), a NNA en riesgo o víctimas de TIM que se encuentran dentro del sistema educativo.						MDI MINEDUC
3.2.3. Diseñar e implementar mecanismos de restitución del derecho a la educación de tercer nivel educativo y educación técnica que permitan retomar los proyectos de vida de quienes han sido víctimas de TIM.						MDI Responsable no miembro de CI: SENESCYT
3.2.4. Prestar servicios de inclusión económica y economía popular y solidaria a víctimas de TIM que cumplan con criterios de calificación (Crédito de Desarrollo Humano, fortalecimiento de capacidades y centros de inclusión económica).						MIES Responsables no miembros del CI: IEPS, Secretaría de Planificación
3.2.5. Incorporar a las víctimas de TIM en bolsas y programas de empleo y fomento productivo en coordinación con GAD alineado a procesos de acompañamiento psicosocial, para su reintegración socioeconómica en las comunidades de origen.						Mesa de Asistencia y Protección MDT GAD Responsables no miembros de CI: MPCEIP, MMDH

3.2.4 Eje de persecución

El eje de persecución plantea acciones encaminadas a incorporar técnicas especiales de investigación, que permitan crear y fortalecer capacidades para recopilar, almacenar, analizar, comunicar e intercambiar información sobre rutas de tráfico ilícito, responsables del delito, métodos y conductas conexas.

Dado que la aplicación de dichas técnicas puede verse entorpecida por la falta de recursos técnicos, equipo, conocimientos expertos y capacitación para investigar y enjuiciar debidamente el delito del TIM, el eje de persecución contempla el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la investigación y judicialización por medio de la dotación de recursos técnicos, financieros y de talento humano y procesos de formación para la especialización de la policía, los funcionarios de inmigración y control fronterizo, los fiscales y los jueces.

Del mismo modo, las acciones encaminadas a contrarrestar el tráfico ilícito de migrantes suelen verse socavadas por la falta de mecanismos bilaterales y multilaterales eficaces para el intercambio de información y la coordinación operativa entre los organismos de respuesta de los países involucrados. Por consiguiente, este eje contempla el establecimiento de instrumentos de cooperación bilateral y

multilateral, que faciliten la interacción directa en la investigación y persecución del TIM y fortalezcan la asistencia penal internacional.

Para una mayor efectividad de los procesos de investigación y judicialización del delito del TIM, es importante reconocer al TIM como un delito determinante en el cometimiento de otros delitos, como el lavado de activos y la trata de personas. En esa línea, este eje visibiliza la necesidad de reformar el marco legal para la persecución del TIM y los delitos asociados.

Con el propósito de incrementar la efectividad del sistema judicial frente al procesamiento del TIM y la reparación a las víctimas y el Estado, este eje, por medio del análisis del Reglamento del SPAVT, toma en cuenta medidas para proteger a los testigos que participen en las actuaciones penales, incluidas las personas migrantes, con el fin de alentarlas a testificar y presentar pruebas contra sus traficantes. El enjuiciamiento de los traficantes requiere del testimonio de las personas víctimas de TIM en la medida que son testigos directos de este delito, por lo que se hace imperativo reconocer que su disposición a colaborar puede verse obstruida cuando temen exponerse a represalias de los grupos delictivos (UNODC, 2012).

- **Objetivo general 4.** Fortalecer la investigación y judicialización del delito de TIM para combatir la impunidad de los traficantes de personas, sean individuos, redes u organizaciones criminales.
- **Impacto esperado:**
 - » Incrementar el número de redes y organizaciones delictivas nacionales y transnacionales desarticuladas.
- **Objetivo específico 4.1.** Fortalecer las capacidades institucionales para la investigación y judicialización del delito de TIM.

Tabla 29: Líneas de acción del objetivo específico 4.1.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
4.1.1. Conformar y sostener un grupo de análisis y elaboración de reformas al marco legal para el abordaje integral del TIM, sus causas y efectos, con énfasis en la persecución del TIM y los delitos asociados: i. Ley Orgánica Contra la Trata y el Tráfico de Personas, ii. Ley Orgánica de Extinción de Dominio, iii. Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, entre otras.						FGE CJ MDI
4.1.2. Elaborar un directorio con los puntos focales o contactos de las plataformas regionales y mundiales; a través de instrumentos de cooperación para facilitar la interacción directa en la investigación y persecución del TIM.						MDI PN
4.1.3. Fortalecer la asistencia penal internacional en casos de TIM en el marco de la convención de NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional.						FGE MREMH
4.1.4. Diseñar e implementar una guía de investigación del delito del TIM.						FGE PN CJ
4.1.5. Diseñar e implementar un programa de capacitación técnica especializada dirigido a los funcionarios que intervienen en el proceso de investigación y judicialización del delito de TIM.						MDI PN CJ FGE
4.1.6. Fortalecer las capacidades de detección de capitales ilícitos vinculados a TIM dentro del sistema financiero.						FGE Otros: UAFE, otros
4.1.7. Fortalecer las capacidades para la investigación del cometimiento del delito de TIM a través de redes sociales y plataformas en internet.						PN

- **Objetivo específico 4.2.** Fortalecer el proceso de investigación y judicialización del delito de TIM.

Tabla 30: Líneas de acción del objetivo específico 4.2.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
4.2.1. Fortalecer la especialización en temas de TIM a fiscales FEDOTI mediante la emisión de la política criminal sobre TIM						FGE
4.2.2. Fomentar investigaciones conjuntas e implementar procesos de intercambios de experiencia y buenas prácticas en la investigación y judicialización del TIM con otros países de la región, mediante asistencia especializada, pasantías y foros virtuales.						MDI FGE CJ PN
4.2.3. Realizar reuniones regionales con fiscales de América Central para fortalecer mecanismos de cooperación regional.						FGE
4.2.4. Promover la incorporación de los informes producidos por el INDH, para enriquecer los procesos de investigación del delito.						FGE

- **Objetivo específico 4.3.** Incrementar la efectividad del sistema judicial frente al procesamiento del TIM y la reparación a las víctimas y el Estado.

Tabla 31: Líneas de acción del objetivo específico 4.3.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
4.3.1. Impulsar la recuperación de activos producto del enriquecimiento ilícito del TIM como parte de las sentencias, garantizando la reparación a las víctimas de TIM.						Mesa de Investigación y Judicialización
4.3.2. Fortalecer la investigación y sanción penal de las redes y organizaciones de crimen organizado vinculadas al TIM.						CJ FGE
4.3.3. Analizar el Reglamento del SPAVT para identificar el énfasis en la protección de NNA víctimas de TIM y en caso de ser necesario definir su reforma.						FGE
4.3.4. Fortalecer la defensa de derechos de víctimas de TIM a través de las redes de Defensoría Públicas y Defensoría del Pueblo.						Defensoría Pública Defensoría del Pueblo

3.2.5. Eje de gobernanza

Con la falta de coordinación entre las diversas entidades competentes en la respuesta al TIM y cuestiones conexas, el fenómeno solo se aborda de manera aislada, hay duplicidad de esfuerzos y los recursos no se aprovechan. Por lo tanto, con el fin de contrarrestar esta realidad, el PACTIM adopta un enfoque integrado para promover la gobernanza.

De este modo, el eje de gobernanza destaca la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional, que refuercen los procesos de intercambio de información, cumplimiento de responsabilidades y sostenibilidad de los resultados. De igual manera, en el plano internacional, sobresale la necesidad de fortalecer mecanismos de consulta, transferencia de información e intercambio

de experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo entre funcionarios de países de origen, tránsito y destino de migrantes.

Este eje promueve la apertura, por parte de las instituciones y autoridades, a establecer prácticas de transparencia y participación, que propicien la corresponsabilidad de los actores presentes en el territorio como los gobiernos autónomos descentralizados y actores no estatales como la academia. El fortalecimiento institucional y la conformación de acuerdos entre estos actores se identifican como puntales para la superación de las causas del TIM y sus efectos tras su ocurrencia, en tanto permiten mejorar la capacidad de respuesta institucional en promoción, prevención, asistencia y persecución del delito.

- **Objetivo general 5.** Establecer al TIM como un tema de interés nacional para prevenir su ocurrencia, asistir a sus víctimas e investigar y judicializar el delito.
- **Resultado esperado:**
 - » Incrementar el número de casos de tráfico ilícito de migrantes en investigación
- **Objetivo específico 5.1.** Fortalecer la gestión institucional y la coordinación interinstitucional para la implementación de la política pública integral.

Tabla 32: Líneas de acción del objetivo específico 5.1.

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
5.1.1. Implementar las acciones priorizadas del PACTIM mediante la inclusión en los POA y PAC de las instituciones del CI, de modo que se asegure su financiamiento y la disponibilidad de recursos humanos y técnicos.						Comité Interinstitucional
5.1.2. Gestionar recursos públicos y de cooperación internacional para la implementación del PACTIM, con énfasis en la asistencia técnica especializada, la interoperabilidad de sistemas de información y el intercambio de experiencias y buenas prácticas en la región.						MDI

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
5.1.3. Coordinar con organismos intergubernamentales, otros Estados y organizaciones no gubernamentales (Red internacional de protección de derechos humanos del continente americano, Red internacional de defensorías Ombudsmen), con énfasis en frontera y países de tránsito y destino de migrantes ecuatorianos y de origen de víctimas en Ecuador, para la implementación del PACTIM, mediante convenios de cooperación y memorandos de entendimiento.						MDI
5.1.4. Fortalecer la vinculación con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales y academia para que contribuyan con la implementación del PACTIM.						MDI
5.1.5. Fortalecer la vinculación, veeduría y seguimiento de política pública en el nivel local para un mayor involucramiento de los GAD en la respuesta al TIM.						MDI MMDH MREMH Defensoría del Pueblo GAD AME CONGOPE CONAGOPARE
5.1.6. Implementar mecanismos coordinación con los GAD en los territorios de mayor incidencia de migración irregular y de frontera para la implementación del PACTIM.						MDI GAD Comité Interinstitucional
5.1.7. Fortalecer e implementar de manera coordinada el protocolo de actuación interinstitucional en casos de TIM.						Comité Interinstitucional
5.1.8. Elaborar instrumentos de normativa secundaria que permitan la instrumentalización de la Ley Orgánica Contra la Trata de Personas y el Tráfico de Personas.						Comité Interinstitucional
5.1.9. Actualizar el Manual de Registro de Casos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, incorporando los formatos de reporte y requerimiento.						MDI
5.1.10 Incorporar y mantener actualizada la data sobre TIM en el REGISTRATT con información de las entidades del CI y efectuar análisis periódicos sobre la evolución de esta problemática.						MDI

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
5.1.11. Implementar el sistema de seguimiento de gestión del TIM -SISEGETT para el monitoreo, seguimiento y evaluación del PACTIM.						MDI
5.1.12. Definir territorios prioritarios de intervención e implementación del PACTIM.						MDI

- **Objetivo específico 5.2.** Fortalecer la capacidad de respuesta institucional para prevenir, investigar, judicializar el TIM y asistir a sus víctimas.

Tabla 33: Líneas de acción del objetivo específico 5.2.

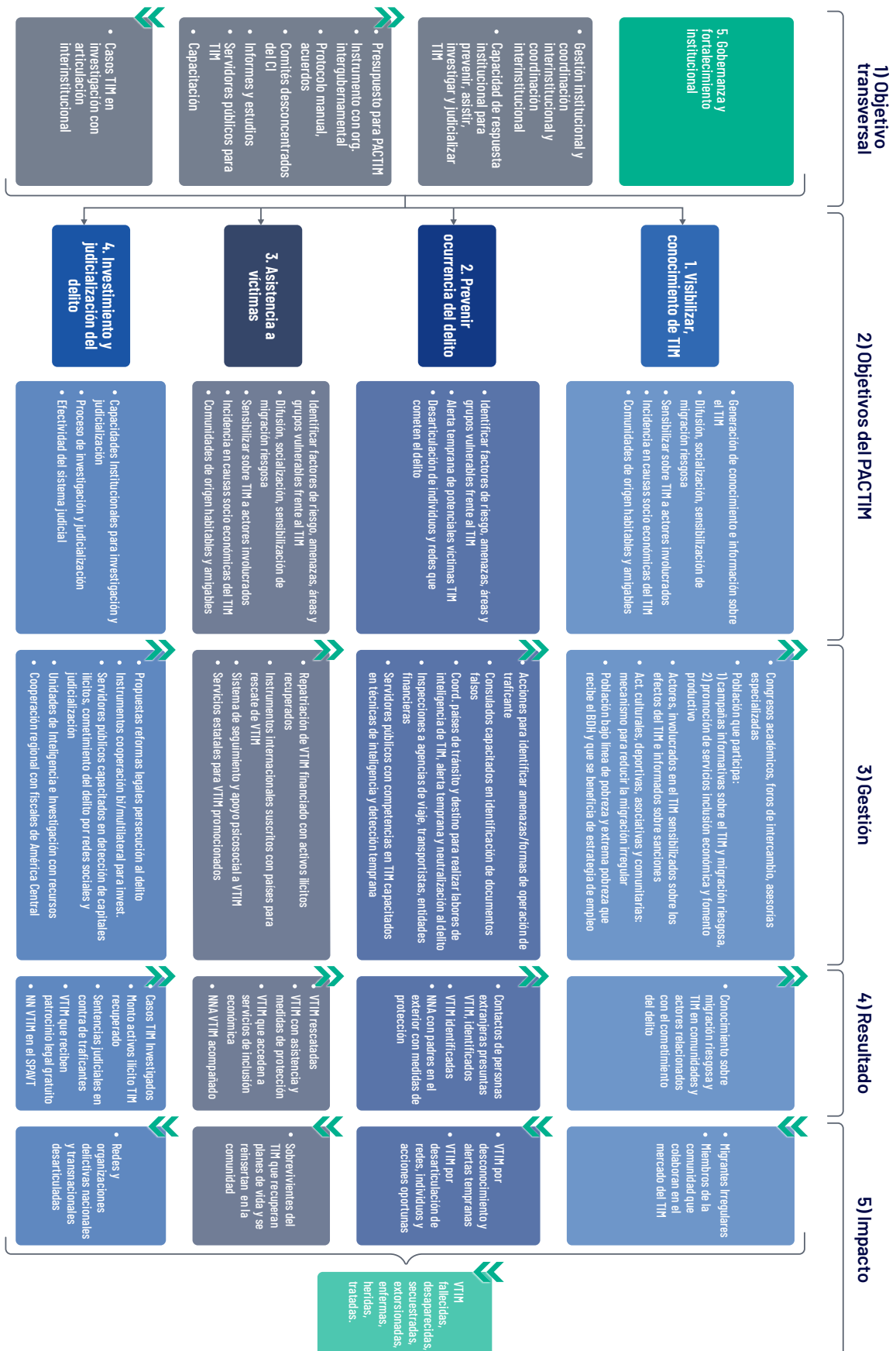
LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
5.2.1. Fortalecer el talento humano a través del incremento y permanencia de personal y su sensibilización, capacitación y especialización en el abordaje del fenómeno del TIM, con énfasis en Fiscalía, Jueces y PN.						Comité Interinstitucional
5.2.2. Conformar un grupo de formación de formadores para que repliquen conocimientos para el abordaje integral del TIM a nivel central y local.						MDI
5.2.3. Articular en calidad de invitados a la Mesa Técnica de Investigación y Judicialización a la UAFE para fortalecer la persecución al enriquecimiento injustificado; así como otras instituciones con competencias afines a la lucha contra el TIM.						MDI
5.2.4. Fortalecer los Sistemas Cantonales de Protección de Derechos de modo que las JCPD, entidades administradoras de justicia y entidades prestadoras de servicios del ejecutivo desconcentrado, cuenten con la capacidad de respuesta frente a casos de TIM.						GAD JCPD CCPD MMDH Entidades Miembros del Comité Interinstitucional Desconcentradas
5.2.5. Generar oferta académica y de capacitación para la especialización del talento humano vinculado a la prevención, asistencia, investigación y judicialización del TIM.						MDI

LÍNEA DE ACCIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN					RESPONSABLES
	INDIVIDUAL	FAMILIAR	COMUNITARIO	PAÍS	EXTERIOR	
5.2.6. Delegar unidades y funcionarios/as a cargo de la implementación del PACTIM por parte de cada una de las entidades que forman parte del CI, conforme competencias institucionales atribuidas por la LCTPTIM y crear un directorio de contactos con los respectivos cargos de los funcionarios que tendrán la responsabilidad en el intercambio de la información sobre TIM.						MDI
5.2.7. Fortalecer mecanismos de consulta, transferencias de información e intercambio de experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo entre funcionarios de países de origen, tránsito y destinos de migrantes.						Comité Interinstitucional

En resumen, el marco estratégico del PACTIM se propone evitar que la vida y la integridad de las personas que migran por medio de los servicios de tráfico ilícito se siga poniendo en riesgo, puesto que los traficantes de migrantes, frecuentemente, actúan con poco o ningún respeto por la vida de las personas cuyas dificultades han creado la demanda de estos servicios.

Con este horizonte, a continuación, se presenta el marco conceptual del PACTIM que expresa de manera causal cómo se espera generar cambios sostenibles en las condiciones y calidad de vida de la población, también llamados impactos, a través de un conjunto de cambios en el corto plazo denominados resultados, los cuales se consiguen por medio de la entrega de un conjunto de bienes y servicios producto de la gestión institucional orientada por los cinco ejes.

Figura 50: Marco Programático del PACTIM



Capítulo IV: Modelo de gestión y gobernanza del PACTIM

4.1. Estructura para la gestión y gobernanza del PACTIM

La LCTPTIM determina la rectoría y desarrollo de la política pública sobre TIM en la entidad a cargo de la seguridad y el orden público (art. 6). En este marco, el MDI impulsó la formulación del PACTIM y es el responsable de dinamizar su implementación en coordinación con las entidades que conforman el CI y los GAD.

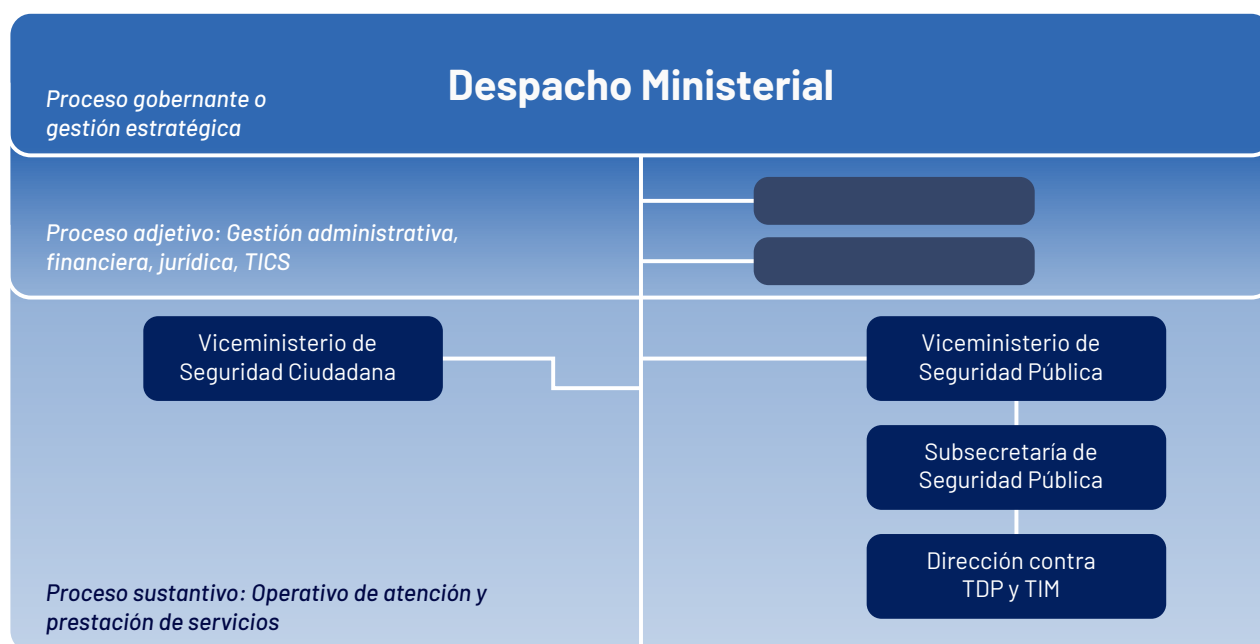
Tabla 34: Atribuciones de la entidad rectora de la seguridad y el orden público (MDI)

1	Rectoría para desarrollar en coordinación con el CI las políticas públicas para la prevención, investigación, protección y asistencia integral a las víctimas.
2	Presidir el CI y convocar a sus asambleas.
3	Desarrollar políticas públicas en materia de TIM.
4	Realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de la política pública a través de los sistemas informáticos creados para el efecto.
5	Gestionar con cooperación nacional e internacional el financiamiento para planes, programas, proyectos y otras actividades de prevención, investigación y judicialización, y/o protección a víctimas de TIM.
6	Crear, administrar e implementar el Sistema REGISTRATT.
7	Emitir lineamientos para la prevención, investigación y judicialización, y/o protección a víctimas en el ámbito de su competencia.
8	Coordinar a nivel interinstitucional, multisectorial y con organizaciones de la sociedad civil acciones de promoción, prevención, investigación y judicialización, y de asistencia y protección.
9	Coordinar con los GAD la implementación de la política pública en la materia.
10	Coordinar con las funciones del Estado ecuatoriano y Organismos Internacionales procesos de capacitación.
11	Solicitar al Viceministerio de Movilidad Humana, o su delegado, la visa humanitaria.
12	Otras de acuerdo con el ERJAFE.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Para la implementación de la política pública contra el TIM, el MDI tiene en su estructura una unidad a cargo, la Dirección Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes la cual hace parte de la subsecretaría de Seguridad Pública, que depende jerárquicamente del Viceministerio de Seguridad Pública.

Figura 51: Estructura Organizacional del MDI para la implementación de la política de TIM



Fuente: MDI 2023.

Elaboración: equipo consultor CEPLAES 2023.

El modelo de gestión y gobernanza del PACTIM aprovecha la estructura y modelo de gestión de la política pública contra la TDP, dado que tanto la política contra el TIM cuanto la política contra la TDP es de responsabilidad de las mismas entidades públicas que conforman el CI, la rectoría de estas dos políticas recae en la institución responsable de la seguridad y orden público (MDI) y la DCTPTIM del MDI tiene a cargo las dos temáticas.

La estructura tiene tres niveles: direccionamiento estratégico o decisor, táctico y operativo a nivel central y local. Cabe destacar que el MDI está en proceso de estructuración por lo que en la figura que consta a continuación, no se visualiza la existencia de unidades desconcentradas en los territorios, lo cual constituye un desafío para la implementación del PACTIM en el ámbito local⁹⁰.

⁹⁰ El Código de Planificación y Finanzas determina que es facultad del Presidenta o Presidente de la República disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente (art. 10), en concordancia con esta atribución, mediante Decreto Ejecutivo Nro.381, expedido el 31 de marzo de 2022, se desvinculó al Viceministerio de Interior del Ministerio de Gobierno y creó un ministerio autónomo (MDI), entidad que aún no concluye la definición de su estructura institucional a nivel nacional y desconcentrado.

Figura 52: Estructura orgánico funcional del PACTIM

Fuente: MDI

1. Nivel jerárquico superior y de direccionamiento estratégico

El CI es la instancia superior en la que se formulan y emiten las políticas en materia de TIM, encabezada por el ente rector de justicia y seguridad pública y en la que se articula la coordinación de las entidades de gobierno, justicia y control social (observancia) para la ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública sobre TIM (LCTPTIM art.9).

Al nivel decisor, es posible integrar a otras entidades públicas y actores de la sociedad civil (LCTPTIM, art.7) para reforzar la coordinación multiactor y lograr un abordaje integral del TIM. En este marco y para cumplir el mandato legal de vincular a los GAD en la implementación de la política pública contra el TIM (LOCTPTIM, art. 9 g), se propone la incorporación de representantes delegados por los organismos que agrupan a los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales, como son: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales

del Ecuador (CONGOPE), Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE).

2. Nivel táctico

La DCTPTIM del MDI es la unidad impulsora de la formulación y seguimiento a la implementación del PACTIM y la responsable de implementar las disposiciones emitidas por el CI. La persona a cargo de la dirección es el o la coordinador/a del plan y el delegado principal de la máxima autoridad de dicha cartera de Estado al CI.

3. El nivel técnico-operativo

3.1. Ámbito central: conformado por el equipo de casos y las mesas técnicas

Con la finalidad de asegurar la efectiva promoción, prevención, asistencia y protección e investigación y judicialización en materia de TIM, el CI cuenta con el Equipo de Casos y las Mesas Técnicas de Trabajo, constituidas por funcionarios delegados de

las entidades que conforman este organismo (LCTPTIM, art. 35 y art. 41).

Las mesas técnicas de Prevención y Promoción de Derechos y la de Asistencia y Protección Integral están dirigidas por la entidad rectora en el ámbito de derechos Humanos (MMDH), mientras que la mesa de Investigación y Judicialización está dirigida por la entidad rectora en el ámbito de la seguridad y orden público (MDI). Adicionalmente, a los actores que conforman el CI y hacen parte de la mesa de trabajo de Investigación y Judicialización se prevé invitar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), con la finalidad de reforzar la persecución del delito

del TIM desde el enriquecimiento ilícito y lavado de activos.

Cada mesa, elaborará un plan operativo anual identificando los objetivos y acciones que constan en el PACTIM y definirá metas anuales que serán medidas con los indicadores que hacen parte de este instrumento, siguiendo el mismo procedimiento y los formatos empleados para los reportes de cumplimiento del PACTA, de tal manera, que los usuarios estén familiarizados y solo deban hacer el ejercicio de análisis del PACTIM y extracción de las líneas de acción establecidas de acuerdo a las responsabilidades de la entidad a la que representan⁹¹.

Tabla 35: Plan Operativo Anual del CI

Mesa			
Alineación LOCTPTIM PACTIM	Actividad	Meta	Responsables

Fuente: MDI.

3.2. Ámbito local: puntos focales o unidades desconcentradas del MDI para la articulación con los GAD

En el proceso de desconcentración del MDI y para efectos de la coordinación interinstitucional de la ejecución y seguimiento del PACTIM en los territorios, de forma progresiva, se definirán los puntos focales o unidades responsables que estarán a cargo de impulsar la implementación de las estrategias y acciones del PACTIM a nivel cantonal (provincial y/o parroquial) mediante la incorporación de la problemática del TIM en las agendas programáticas de los espacios de coordinación preexistentes tales como: los Consejos Cantonales de Seguridad, las Mesas de Movilidad Humana (u otros).

Si no existen espacios de coordinación multiactor cercanos a la problemática

del TIM o los GAP involucrados (NNA, por ejemplo), se coordinará directamente con los GAD la identificación de las acciones del PACTIM que pueden implementar de forma complementaria, subsidiaria y que corresponden a las competencias del ámbito de gobierno local.

En el ámbito local, es necesario identificar la presencia y responsabilidad de las entidades del CI desconcentradas en los territorios para fortalecer la articulación y el abordaje integral de la problemática y los protocolos de atención interinstitucional, incluir a los Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD), las JCPD, los servicios y proyectos públicos locales, así como servicios de asistencia no gubernamentales que pueden hacer parte de rutas de atención, referencia y contrarreferencia de los casos y víctimas de TIM.

⁹¹ 5.3 Subproceso de Planificación y Seguimiento a la Implementación Interinstitucional de la Política Pública en Materia de TDP y TIM.

Tabla 36: Plan Operativo Anual Local

Mesa			
Alineación LOCTPTIM PACTIM	Actividad	Meta	Corresponsables

Fuente: MDI.

4.1.1. Relación de las Mesas Técnicas con los Ejes del PACTIM

Dado que el PACTIM contempla cinco ejes mientras que son tres las mesas de trabajo, es necesario determinar claramente la relación directa entre los ejes y las mesas, con el fin de identificar claramente las entidades responsables de la ejecución de las líneas de acción contempladas en el Plan.

El PACTIM incluye dos ejes de acción adicionales a los que constan explícitamente en la LCTPTIM, sin rebasar el marco jurídico, sino con objeto de reforzar su cumplimiento: Prevención del delito y Gobernanza.

Tal y como se menciona en el Capítulo I del plan, el eje de Prevención del Delito tiene por objeto prevenir la ocurrencia del delito del TIM, en especial, en los territorios de mayor incidencia y fronteras, mediante acciones de inteligencia y evaluación de la amenaza, por ende, se enfoca en el perfilamiento e identificación de potenciales infractores, rutas, mecanismos de captación (entre otros aspectos). Este eje se deriva de la aplicación del enfoque de seguridad y permite limitar la acción del Plan al TIM, dejando fuera lo relacionado con la movilidad humana irregular.

Por su parte, el eje de Gobernanza ha sido formulado con el objeto de fortalecer la articulación multiactor del ámbito nacional y local para posicionar el TIM como un tema de interés nacional, prevenir su ocurrencia,

asistir a sus víctimas, investigar y judicializar el delito. La ejecución y seguimiento a las actividades de este eje no requieren de la conformación de una mesa técnica específica, sino de la capacidad y el impulso de la dirección contra la TDP y TIM, dado que corresponde con la implementación de las directrices emitidas por el CI y de responsabilidad de la entidad rectora (MDI).

Con la finalidad de alinear el PACTIM con los instrumentos nacionales de planificación relacionados de forma directa con la seguridad ciudadana y orden público, se formuló el eje de Persecución del delito de TIM y que incluye la investigación criminal y judicialización de este (LCTPTIM, art. 41).

Como se puede ver en la siguiente figura, el MDI y MMDH (LCTPTIM, art. 35 y art. 41) presiden las mesas de trabajo y son las entidades encargadas de impulsar el cumplimiento del mandato legal en coordinación con las entidades del CI que hacen parte de cada mesa. En concreto, estas entidades coordinan la formulación de los planes operativos anuales derivados del PACTIM, articulan la implementación de las acciones y reportan el avance en su implementación. Adicionalmente, el MDI es responsable de impulsar las acciones que hacen parte del eje de gobernanza como entidad rectora del CI.

Figura 53: Relación de Ejes del PACTIM con las mesas técnicas

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

4.1.2. Modelo de articulación con los GAD para la implementación del PACTIM

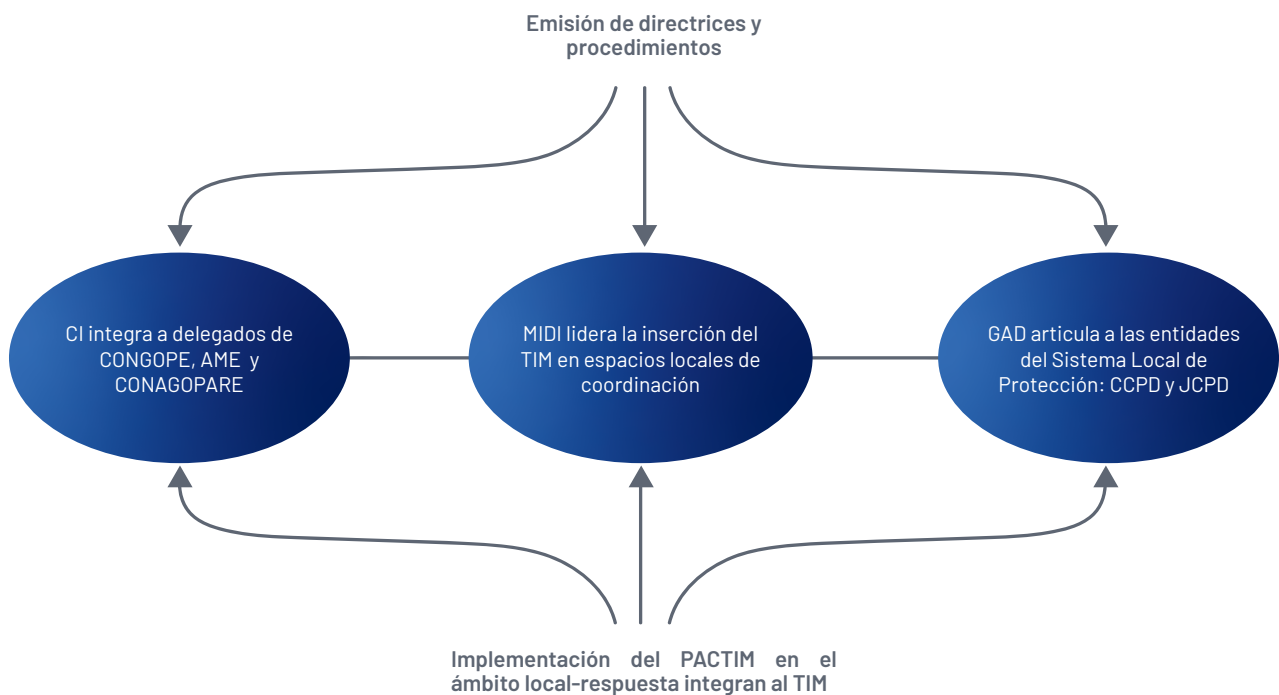
La implementación de la política pública en materia de TIM, mediante el PACTIM y otros instrumentos programáticos, conforme al marco legal vigente, implica la coordinación efectiva de las entidades que hacen parte del CI con los GAD en los territorios (art.3 b; 9 g), especialmente, aquellos con mayor incidencia del TIM y los de frontera.

Para vincular a los GAD en la implementación del PACTIM, se propone:

- La inclusión en el CI de organismos que articulan a los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados: el CONGOPE, la AME y el CONAGOPARE, así se cumple lo que determina la LCTPTIM (art.8).

- La definición de un punto focal o unidad desconcentrada del MDI en los territorios, para la coordinación con espacios preexistentes de participación multiactor como son los consejos cantonales de seguridad y/o mesas de Movilidad Humana y otros, así como los actores que hacen parte del Sistema Local de Protección como son el CCPD y la JCPD. Los GAD tienen atribuciones legales, estructura y liderazgo del Sistema Local de Protección, por lo que están habilitados para dinamizar la incorporación de actores territoriales públicos y privados en la implementación de la política pública contra el TIM, en el marco de sus competencias.

Figura 54: Confluencia y articulación de entidades centrales con las de gobierno local



Elaboración: Equipo consultor CEPLAES.

Con la estructura y modelo de gestión propuestos, se refuerza la participación multiactor en el ámbito central y local y, por ende, una respuesta integral frente al TIM. En la siguiente tabla, constan las entidades del CI (LCTPTIM art.7) vinculadas a la implementación del PACTIM y las entidades del ámbito local.

Tabla 37: Entidades nacionales y locales articuladas en la implementación del PACTIM

Entidades de gobierno central	Entidades de justicia	Gobierno local	Actores locales
Ministerio del Interior Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana Ministerio de Salud Pública Ministerio de Educación Ministerio de Inclusión Económica y Social Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación Ministerio de Turismo Ministerio de Trabajo	Fiscalía General del Estado Defensoría Pública Consejo de la Judicatura Observancia Defensoría del Pueblo	Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador Asociación de Municipalidades Ecuatorianas Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales GAD Municipal CCPD JCPD	Organizaciones de la sociedad civil: asistencia, protección Academia Organismos de cooperación internacional

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

4.1.3. Identificación de territorios prioritarios para el impulso del PACTIM

Si bien todos los niveles de gobierno están obligados a implementar las políticas públicas sobre TIM emitidas por las entidades de gobierno central (PACTIM), la autonomía otorgada por la norma constitucional y la ley a los GAD les permite evadir esta responsabilidad y excluir esta problemática de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial y planes operativos anuales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, Art. 238-241), por esta razón y tomando en cuenta que el TIM tiene mayor incidencia en determinados territorios (REGISTRATT), es pertinente impulsar la implementación desconcentrada y descentralizada del PACTIM de forma progresiva y focalizada.

Aunque los GAD provinciales y parroquiales

pueden ser incorporados a través de sus organismos asociativos en el CI, en los territorios, los GAD cantonales son quienes tienen las competencias y capacidad para articular a los organismos de protección (CCPD y JCPD), por ende, es el nivel de gobierno identificado para impulsar la implementación del PACTIM. Los GAD provinciales y parroquiales se pueden incluir de forma complementaria.

En la tabla siguiente, consta el detalle de las atribuciones de los GAD en materia de TIM y temas relacionados (movilidad humana y grupos de atención prioritaria), y que constituye el sustento normativo para impulsar la incorporación de las líneas de acción del PACTIM, en la agenda programática de los GAD y los espacios de articulación local.

Tabla 38: Obligaciones y Atribuciones de los GAD en materia de Trata y Tráfico de Personas

Norma	Obligación/Atribución
CRE (art.35 y ss.)	Atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado a los grupos vulnerables, entre los cuales están los NNA, víctimas de violencia, personas en movilidad humana y otras.
LOIPEVCM (art.49)	Las JCPD junto con las Tenencias Políticas, son los órganos competentes para otorgar medidas administrativas inmediatas de protección (MAPIS).
COOTAD (art. 3)	Coordinación y corresponsabilidad de todos los niveles de gobierno (...), para el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía (...). Subsidiariedad y complementariedad de acciones entre niveles de gobierno.
COOTAD (art. 249)	Asignar, como mínimo, el 10% de sus ingresos no tributarios para la ejecución de programas sociales a grupos de atención prioritaria.
COOTAD (arts. 4, 54 y 598)	Los GADM están obligados a implementar los sistemas de protección integral del cantón, para la garantía y exigibilidad de los derechos, ello incluye la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales, coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales.
Nueva LCTPTIM (art.12)	• Prevenir, identificar, proteger y asistir a VDTP y TIM. • Desarrollar normativas que faciliten la articulación de la institucionalidad local y las OSC. • Fomentar medidas para la integración social, económica, productiva, laboral y respecto de derechos humanos de las víctimas de TIM. • Coordinar con instituciones públicas y privadas la atención integral de las víctimas y el alojamiento cuando sea requerido. • Integrar en sus PDYOT, acciones, políticas, planes y proyectos de prevención de la TIM. • Participar en los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Los datos que hacen parte del diagnóstico (noticias del delito), dan cuenta de las provincias, cantones e incluso parroquias en las que se han presentado casos y es posible identificar claramente los de mayor incidencia, esta información junto con la de otras variables puede servir de sustento para identificar los territorios en los que es prioritario impulsar la implementación del PACTIM.

Adicionalmente, aunque los datos no den cuenta de un número relevante de casos en las provincias y cantones de frontera, deben

ser priorizados por ser lugares de tránsito y espacios de riesgo para la vulneración de derechos de las personas objeto de TIM. En la siguiente tabla, constan las variables a aplicar para priorizar territorios. En un primer momento y partiendo de la información del REGISTRATT, se identifican los cantones y dentro de ellos las parroquias con mayor incidencia de TIM (columna 1) y en un segundo momento, es necesario coleccionar información de fuentes secundarias y primarias locales (columnas 2, 3, 4 y 5).

Tabla 39: Criterios de priorización de territorios

1 Noticias de TIM al 2023	2 Mecanismos multiactor de coordinación local	3 Política pública de GAD	4 Desconcentración de servicios	5 Actores locales involucrados
• Número total de casos. • Número en relación con la población total.	• Existencia de mesas/consejos de seguridad.	• Existencia de Ordenanzas sobre movilidad humana, TIM, GAP. • Instalados y funcionando CCPD y JCPD	• Presencia de entidades que conforman el CI en los territorios.	• Presencia de organismos internacionales y ONG vinculadas a los GAP.

Elaboración: equipo consultor CEPLAES 2023.

- **Identificar los lugares de mayor incidencia.** Dos indicadores dan cuenta de la magnitud del TIM en los territorios: el número total de noticias del delito y el número de estas con relación a la población del cantón. Si bien el TIM puede ocurrir en todas las parroquias rurales, los cantones y provincias del Ecuador, el REGISTRATT (2023) muestra claramente los lugares donde se han presentado el mayor número de casos de TIM. Las 10 provincias con mayor número de casos son: Azuay (625), Cañar (494), Chimborazo (296), Tungurahua (208), Pichincha (159), Guayas (156), Morona Santiago (96), Loja (81), Manabí (74), Cotopaxi (66).
- **Identificar los espacios de articulación locales preexistentes.** En el ámbito de gobierno local, existen espacios de coordinación y articulación multiactor que pueden incluir en su agenda programática

- el TIM, especialmente, aquellos que tienen relación con el área de seguridad y movilidad humana. Apalancar el PACTIM a través de estos espacios, permite aprovechar la capacidad de coordinación previa y no multiplicar instancias de coordinación que sobrecargan a los actores locales. Los consejos cantonales de Seguridad y las mesas de Movilidad Humana pueden ser espacios idóneos e interesados en fortalecer sus agendas y la articulación complementaria y subsidiaria con las entidades que hacen parte del CI en el nivel desconcentrado.
- **Política pública de los GAD.** Aunque la LCTPTIM refuerza la obligación de los GAD en materia de TDP y TIM, es necesario identificar la existencia del marco legal local amigable a la incorporación de la problemática de TIM; las ordenanzas sobre movilidad humana, sistemas locales de

protección, GAP y TDP están vinculadas y constituyen un punto de partida relevante para la incorporación de la problemática del TIM. Adicionalmente, es necesario identificar la existencia y capacidad de respuesta de los CCPD y las JCPD, dado que, si bien constituye una obligación legal de los GAD municipales, no son excepcionales los casos en los que no se han destinado los recursos humanos, técnicos, financieros y tecnológicos necesarios⁹².

- **Desconcentración de entidades públicas.** La presencia de las instituciones del CI en los territorios es un criterio clave para aplicar el PACTIM a nivel local, empezando por la entidad rectora del CI a cargo de impulsar este proceso y promover la articulación multiactor.
- **Actores locales involucrados.** La presencia de organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de cooperación representa una oportunidad para la implementación del PACTIM en los territorios. La existencia de actores relacionados directamente con el abordaje del TIM o de forma indirecta (se ocupan de movilidad humana, TDP, y asistencia a GAP) debe ser mapeada para determinar las posibles alianzas con estos actores.

Cada criterio de selección puede calificarse con una escala del 1 al 3 donde 3 resulta en priorización alta y 1 baja u otras formas de priorizar (escala: alta, media y baja). Estos resultados apoyan a la definición de territorios prioritarios en los cuales impulsar la aplicación del PACTIM de forma progresiva.

4.2. Proceso de seguimiento y evaluación del PACTIM

La LCTPTIM determina que es obligación de la entidad rectora en materia de seguridad ciudadana y orden público el diseño e implementación de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de TIM (art. 6, párrafo final y art. 13). En contraparte, las autoridades de las entidades que conforman el CI son responsables de proveer y registrar información en el Sistema y entregarla a la entidad rectora (MDI) cuando sea solicitada, (LCTPTIM, art. 14)⁹³, conforme a las directrices y herramientas que hacen parte del Manual de Proceso de Registro para la Identificación de Víctimas y Seguimiento a las Actividades Interinstitucionales Ejecutadas para Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (COD: MDG-SSC-DPTM-MP 04), y específicamente, al contenido del subproceso de planificación y seguimiento a la implementación de la política interinstitucional en materia de TDP y TIM (5.3).

En cumplimiento del mandato legal, el MDI cuenta con dos sistemas de seguimiento:

- REGISTRATT.** Es el repositorio y visualizador de estadística nacional sobre el TIM y la respuesta institucional de las entidades que conforman el CI.
- SISEGETT.** Es el sistema que permite monitorear la gestión de las entidades que conforman el CI, para dar seguimiento y evaluar la implementación de las estrategias y actividades anuales del PACTIM.

El REGISTRATT consolida y articula la información sobre los casos de TIM (y TDP), que han sido denunciados o de conocimiento policial, para contar con estadísticas

⁹² El COOTAD establece como una de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales la implementación de los sistemas de protección integral del cantón, para la garantía y exigibilidad de los derechos, ello incluye "la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales". La misma función tienen los gobiernos del distrito autónomo metropolitano (arts. 54, j; 84, j).

⁹³ El incumplimiento de esta disposición implica sanciones administrativas.

nacionales unificadas sobre: el perfil de las víctimas, lugares de origen, los casos judicializados y su resultado; perfil de los infractores o traficantes, los territorios de origen de traficantes, entre otras.

En este sistema, se espera incluir los informes que realizan las instituciones responsables de atención a víctimas, garantizando estrictamente la confidencialidad de los datos personales de la víctima por lo que, solamente información estadística consolidada, será de acceso ciudadano, en un portal diseñado para el efecto.

Los proveedores de información sobre las noticias de TIM son la UNATT, la Dirección Nacional de Análisis de la Información de la Policía Nacional (DNAIN), y policías investigadores, por tanto, el número difiere del que registra la Fiscalía General del Estado, que incluye solo los casos sometidos a indagación previa y que posteriormente pueden ser judicializados.

Esta disparidad o brecha de la información sobre los casos es relevante, pues permite monitorear la eficacia de la articulación entre Fiscalías Especializadas en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional (FEDOTI) y UNATT, así como la evolución en los indicadores de judicialización e impunidad. Lamentablemente, el sistema de información del Consejo de la Judicatura (E-SATJE) no da cuenta del número de casos de TIM con sentencia (absolutoria o condenatoria) ni los detalles de infractores con sanción penal ni la reparación a las personas objeto de TIM que denunciaron, por lo que es imposible en el país monitorear los resultados del proceso de judicialización.

El SISEGETT, como mecanismo que permite dar seguimiento a la implementación del

PACTIM, requiere que las entidades que conforman el CI den cuenta de la ejecución de las acciones planificadas y, con ello, el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas, lo cual contribuye al cumplimiento de las responsabilidades de las instituciones públicas sobre transparencia y rendición de cuentas (CRE, art. 85) y al mandato de la LCTPTIM.

Las instituciones que presiden las mesas de trabajo son las encargadas de realizar la planificación y monitorear la implementación de las actividades que hacen parte de los ejes del plan, con la finalidad de observar su cumplimiento, medir los resultados y el impacto generado por las respuestas del Estado y, a la vez, ofrecer a las autoridades y ciudadanía un repositorio con documentos, informes, audiovisuales y otros respaldos que conformarán la memoria de la implementación de la política pública en materia de TIM.

La actualización de la información de las acciones y actividades ejecutadas y por parte de las entidades que hacen parte del CI, deben ser en tiempo real en el portal <http://www.trataytrafico.gob.ec/politicaTrata>. Cada institución cuenta con un usuario, contraseña y rol asignado, en el sistema SISEGETT, misma que es de uso personal e intransferible (Ministerio de Gobierno, 2022).

La información que evidencia la magnitud de la problemática del TIM en Ecuador compilada en el REGISTRATT y la información de seguimiento a la gestión de la implementación del PACTIM reportada por las entidades que hacen parte del CI son insumos para evaluar la eficacia de la implementación de la política pública y ajustar sus objetivos, estrategias y territorios priorizados.

Figura 55: Sistemas de seguimiento

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Para que la información contenida en el SISEGETT pueda ser empleada en el ciclo de la política pública de TIM (formulación, implementación, evaluación y ajuste), es necesario que este “contenedor” se encuentre actualizado de forma sostenida y sus resultados discutidos en el CI, las mesas de trabajo y los espacios locales de articulación con los GAD. Para eso, se determina un proceso que incluye: temporalidad, finalidad, mecanismos y destinatarios o usuarios de la información.

- **Temporalidad:** implica la realización del proceso continuo de alimentación de información al SISEGETT y la realización de actividades o eventos específicos de análisis de la información y los resultados de la implementación del PACTIM.
- **Finalidad:** el proceso y cada uno de sus pasos tienen objetivos o finalidades específicas.

- **Mecanismos:** si bien el SISEGETT y el REGISTRATT son las herramientas de recolección y consolidación de información sobre TIM, es necesario el análisis de la misma en la coyuntura y el contexto socioeconómico y migratorio del país. Para ello, se requiere del empleo de mecanismos cualitativos tales como: la sistematización de la implementación del PACTIM en los ámbitos nacionales y locales; la elaboración y producción de informes y reportes de las mesas técnicas de trabajo y las instituciones del CI, y la evaluación a cargo de especialistas, entre otros.
- **Destinatarios/as:** se refiere a los usuarios (o clientes) de la información y a quienes van dirigidos los resultados de los distintos pasos del proceso de seguimiento y evaluación del PACTIM: autoridades, funcionarios del CI y ciudadanía en general⁹⁴.

⁹⁴ La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social obliga a las instituciones públicas y funcionarios a garantizar el acceso a la información sobre la gestión de los asuntos públicos y a rendir cuentas anuales de la implementación de planes, programas y proyectos.

Tabla 40: Proceso de seguimiento y evaluación del PACTIM⁹⁵

Temporalidad	Finalidad	Mecanismos	Destinatarios/Usuarios
Permanente	Verificar la implementación de los objetivos y actividades del PACTIM por parte de las entidades del CI y GAD.	- Data reportada en el SISEGETT. - Requerimiento de información cualitativa y cuantitativa solicitada por MDI a entidades del CI.	MDI y autoridades del CI.
Permanente	Monitorear la evolución del TIM en el país.	Data y reportes de REGISTRATT.	Autoridades y funcionarios del CI. Ciudadanía.
Trimestral/semestral	Verificar la implementación de acciones, herramientas y disposiciones en cada eje del PACTIM.	- POA de cada Mesa de Trabajo con metas anuales. - Informes cuanti-cualitativos de cumplimiento del POA y las metas.	Entidades coordinadoras de cada Mesa de Trabajo: MDI, MMDH.
Trimestral	Verificar la articulación de los GAD en los territorios priorizados.	- Informes de puntos focales o unidades desconcentradas del MDI. - Observación directa y jornada de trabajo. - Data en sistemas.	Autoridades y funcionarios locales y MDI.
Anual	Evaluación de avances en la implementación del PACTIM a nivel nacional y local.	- Jornada de evaluación anual y rendición de cuentas. - Reportes de SISEGETT - Informes de integrantes del CI.	Autoridades y funcionarios del CI, ciudadanía en general y GAD.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

⁹⁵ El proceso de seguimiento derivado de la planificación operativa anual para implementar el PACTIM, se realizará con base en las directrices que hacen parte del Manual de Proceso de Registro para la Identificación de Víctimas y Seguimiento a las Actividades Interinstitucionales Ejecutadas para Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, COD: MDG-SSC-DPTM-MP 04, acápite: 5.3 y 10.2.

Referencias

- 1800Migrante.com. (2023). 1 800 migrante.com. https://www.facebook.com/1800Migrante/?locale=es_LA
- Álvarez, S. (2000, septiembre a diciembre). Ilegalizados en Ecuador, el país de la "ciudadanía universal". SciELO.org. <https://doi.org/10.1590/15174522-101815>.
- Beltrán, J. (2023, 27 de julio). El drama de 15 ecuatorianos acusados de llevar droga en Bahamas. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/migrantes-ecuatorianos-bahamas-presos-drogas/#:~:text=El%20drama%20de%2015%20ecuatorianos%20acusados%20de%20llevar,Hay%2015%20j%C3%B3venes%20procesados%20por%20tr%C3%A1fico%20de%20drogas>.
- BID. (2022, septiembre). ¿Como influye el cambio climático sobre la migración en América Latina? <https://blogs.iadb.org/migracion/es/como-influye-el-cambio-climatico-sobre-los-flujos-migratorios-en-america-latina/#:~:text=Los%20cambios%20en%20el%20clima,incrementan%2C%20impulsando%20una%20mayor%20migraci%C3%B3n>.
- Caguana, M. y. (2008). Al filo de la identidad: la migración indígena en América Latina. Quito: FLACSO Ecuador.
- Calahorrano, E. (2021, 3 de febrero). El Delito de Tráfico Ilícito de Migrantes desde el Principio de Proporcionalidad: un análisis comparado de los casos chileno, español y ecuatoriano. Revista Republicana. <https://doi.org/10.21017/rev.repub.2020.v29.a86>.
- CELAG. (2023, enero). Cuánto dinero se lava en el sistema financiero ecuatoriano. Una aproximación desde las cifras macroeconómicas. celag.org. <https://www.celag.org/cuanto-dinero-se-lava-en-el-sistema-financiero-ecuatoriano-una-aproximacion-desde-las-cifras-macroeconomicas/>.
- El Comercio. (2021). USD 1 456 millones movió el coyoterismo en Ecuador en 2021. www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/coyoterismo-ecuador-migrantes-eeuu-frontera.html.
- El Comercio. (2021, 21 de septiembre). Migrante azuayo fue secuestrado cuando iba a EE.UU. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/testimonio-azuayo-secuestrado-frontera-eeuu-mexico.html>.
- El Comercio Perú. (2019, 21 de septiembre). Las rutas ilegales de la migración: aumenta el ingreso irregular de extranjeros a Perú. <https://elcomercio.pe/peru/piura/venezolanos-peru-venezuela-rutas-ilegales-migracion-aumenta-ingreso-irregular-extranjeros-peru-noticia-ecpm-678471-noticia/>.
- FGE. (2018, 3 de octubre). Fiscalía desarticuló organización delictiva dedicada al tráfico ilícito de migrantes. Boletín de prensa FGE N.º 189-DC-1018. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-desarticulo-organizacion-delictiva-dedicada-al-trafico-ilicito-de-migrantes/>.
- FGE. (2021, 28 de mayo). 5 procesados por delincuencia organizada para tráfico de migrantes. FGE. Boletín de prensa N.º 489-DC-2021 <https://www.fiscalia.gob.ec/5-procesados-por-delincuencia-organizada-para-trafico-de-migrantes/>.
- FGE, F. (2019). Unidad de Flagrancia. (MDI, Entrevistador)
- Financial Action Task Force. (2022). Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling. Paris: FAFT.
- Freier, L. (2013). Migración contemporánea de África, Asia y El Caribe hacia Ecuador- Migrantes extracontinentales en América del Sur, estudios de casos. Cuadernos Migratorios N.º 5 OIM, 84-114.
- González, H. (2007). Marco jurídico que controla el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en Nicaragua. Estudio de caso Puesto fronterizo Peñas Blancas. Encuentro, 34(78), 19-46.

- Grupo de Trabajo para Refugiadas y Migrantes. (2023). GTRM. (2023). Plataforma Regional Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). <https://www.r4v.info/es/ecuador>.
- Herrera, G., Gómez, C. (2022). Migration in South America -INMISCOE Regional Reader. Cham (Switzerland): Springer.
- Herrera, G., Carrillo, M. Torres, A. (Eds.) (2005). La migración ecuatoriana transnacionalismo, redes e identidades. Quito: FLACSO.
- Herrera, G., Moncayo, Escobar, A. (2012). Perfil Migratorio del Ecuador 2011. Quito: OIM.
- Infobae. (2022). "Coyoteros" ecuatorianos publicitan rutas para llegar ilegalmente a Estados Unidos a través de TikTok - Infobae.
- Interpol. (s.f.). Money laundering. <https://www.interpol.int/Crimes/Financial-crime/Money-laundering>.
- Izcara, S. (2017). Etiología del tráfico de migrantes en México: Relevancia de los factores de atracción. NORTEAMÉRICA, 12(2). doi:<http://dx.doi.org/10.20999/nam.2017.b002>.
- Jokisch, B. D. (2023, octubre). Ecuador hace malabares con la creciente emigración y los desafíos para acomodar la llegada de venezolanos. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/article/ecuador-emigracion-migracion-venezolanos>.
- MDI. (2019). Sistematización encuestas estudiantes Universidad Católica de Cuenca-Sede Azogues Cañar. Azogues.
- MDI. (2023). Cita en la Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada; Beltrán, I. & Salcedo, E. El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (2007).
- MDI. (2023). Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado.
- MDI. (2023). Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023-2030 (V.3.0). Quito.
- MDI, FGE. (2023). Desaparecidos Ecuador. <http://www.desaparecidosecuador.gob.ec>.
- MDI. (2019). Flujos de Nacionalidades de Riesgo 2017-2019. Quito.
- Ménard, A. (2017). Ecuador como nodo articulador de la migración senegalesa en América del Sur. Migración desarrollo (15) 29 Zacatecas, 31-50.
- Ministerio de Gobierno. (2022). Manual de Proceso de Registro para la Identificación de Víctimas y Seguimiento a las Actividades Interinstitucionales Ejecutadas para Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.
- Ministerio de Gobierno del Ecuador. (2021). Análisis de Flujos No. 002-SDM-DSM-UGAIM-2021. Quito: Unidad de Gestión de Administración de la Información Migratoria,- Dirección de Servicios Migratorios, Subsecretaría de Migración.
- Ministerio de Gobierno. (2015). no.gob.ec/mas-de-20-haitianos-rescatados-tras-des-articulacion-de-grupo-dedicado-al-trafico-de-migrantes/
- MREMH. (2021). Informe sobre migración riesgosa, con énfasis en la ruta México a Estados Unidos. Quito.
- MREMH. (s.f). Curso Introductorio de Movilidad Humana, Módulo VI, Delitos en contextos de movilidad humana. Quito.
- Novik, M. (2021, noviembre). La nueva ola migratoria a EE.UU. deja miles de ecuatorianos deportados. Plan V.
- Noboa. A. (2021, 28 de septiembre). "No se lo recomendaría a nadie", dice ecuatoriano que viajó con coyotes. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/migrante-ecuatoriano-viajo-coyotes-estados-unidos/>.
- OIM. (2023). Las tecnologías de la información y comunicación y el tráfico ilícito de migran-

tes en América Central, México y República Dominicana. San José de Costa Rica.

OIM . (2022). Diagnóstico situacional de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en la región Tumbes. Tumbes.

OIM. (2022). Las Tecnologías de la Información y Comunicación y el Tráfico Ilícito de Migrantes en América Central, México y la República Dominicana. https://programamesocaribe.iom.int/sites/default/files/estudio_regional_timytics_final.pdf.

OIM. (2020, noviembre). Informe DTM R9 Final .pdf

OIM. (2019). Glosario de la OIM sobre Migración, Derecho Internacional sobre migración (Vol. N. 34). Ginebra.

OIM. (2019, agosto septiembre). DTM Ronda 2 Final PRM.

OIM. (2018). Migrant Smuggling Data and Research: a global review of the emerging evidence base Vol. 2. Ginebra.

OIM. (2018, agosto-septiembre). ecuador.oim.int. Ronda 2 FINAL PRM (iom.int).

OIM. (2012, marzo). Módulo IV: Tráfico Ilícito de Migrantes. Gestión Fronteriza Integral en la Subregión Andina. https://repository.iom.int/bitstream/handle/20.500.11788/1504/PER-OIM_023.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

OIM. (2008). Perfil Migratorio del Ecuador 2008. https://publications.iom.int/system/files/pdf/ecuador_profile.pdf.

OIM. (s.f.). Cuadernillo de trabajo N 2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la Estrategia Regional contra el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Ecampus.iom.int. https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/14569/block_html/content/Recomendaciones_contra_trata%20de%20personas.pdf.

OIM.(s.f.). Tráfico ilícito de migrantes. <https://rosanjose.iom.int/es/trafico-ilicito-de-migrantes>.

OIM. (s.f.). <https://rosanjose.iom.int/es/trafico-ilicito-de-migrantes>. Obtenido de <https://rosanjose.iom.int/es/trafico-ilicito-de-migrantes>.

OIM, MDI, Defensoría del Pueblo. (2017). Sustento Teórico - Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Quito: OIM.

OIM, IPPDH Mercosur. (s.f.). Derechos Humanos de Personas Migrantes. Manual Regional. Obtenido de www.corteidh.org: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>.

OIM, UNODC, Conferencia Regional sobre Migración. (2023). Perfiles de personas involucradas en la facilitación de tráfico ilícito de migrantes en América. San José.

OIT. (s.f.). OIT Trabajo decente. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

ONU. (2000). Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Nueva York: Naciones Unidas. http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fi-I%C3%A-Dci_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_orga_transn.pdf.

ONU Mujeres Ecuador. (2019). Mujeres, violencia y frontera. <https://ecuador.unwomen.org>: <https://ecuador.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/12/mujeres-violencias-y-fronteras-0>.

Oquendo, C. (2023,13 enero). El alarmante incremento de migrantes ecuatorianos cruzando por el Darién. <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-13/el-alarman-te-incremento-de-migrantes-ecuatorianos-cruzando-por-el-darien.html>

Organización de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). Declaración Universal de Derechos Humanos.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.

pdf.

Plan V. (2021, octubre). Las mafias de tráfico de personas han “generado” mil millones en el 2021. Plan V. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/mafias-trafico-personas-han-generado-mil-millones-el-2021>.

Primicias. (2023, 7 de septiembre). Ecuador tiene un récord de deportaciones desde Estados Unidos. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/deportaciones-ecuatorianos-estados-unidos/>.

Programa Montañas, grupo Consultor Crea Tu Espacio, Mancomunidad del Pueblo Cañari. (2023). Plan de Movilidad Humana Mancomunidad del Pueblo Cañari 2022. Quito: GIZ.

Ramírez, J. (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia ecuatoriana. *Estudios Fronterizos* 21.

Ramírez, J. (2010). Con o sin pasaporte. Análisis socio-antropológico sobre la migración ecuatoriana. Quito: IAEN. <https://www.aacademica.org/jacques.ramirez/7.pdf>.

Ramírez, J., y Álvarez, S. (2009). Cruzando Fronteras: una aproximación etnográfica a la migración clandestina ecuatoriana en tránsito hacia Estados Unidos. *Confluente*, 1, 89-113.

Real Academia Española. (s.f.). Traficante. <https://dle.rae.es/traficante>.

REGISTRATT. (2023).

Ruiz, M., Álvarez, S.. (2016). Entre el enfoque de Derechos Humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las Políticas Públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016). Quito, Ecuador: Save the Children International, FLACSO.

Salmón, M. (2017). Tránsitos migratorios irregularizados en América Latina. *Boletín del Sistema de Información de Migraciones Andinas-FLACSO Sede Ecuador N°21 Andina Migrante*, 2-9.

Secretaría Nacional de Planificación. (2022). Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%A1da-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales.pdf>.

SG/OE. (2022). Desafíos de las Personas LGBTI en la Movilidad Humana. R <http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/ResumenLGBT.pdf>.

Tipanluisa, G. (2021, 21 de marzo). Soledad Álvarez: Oferta migratoria de Biden no es apertura de puertas. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/soledad-alvarez-migracion-biden-ecuatorianos.html>.

UNICEF. (2022, 29 de marzo). Los efectos de la pandemia en el bienestar de los hogares en Ecuador. <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/los-efectos-de-la-pandemia-en-el-bienestar-de-los-hogares-en-ecuador>.

UNODC. (2010). Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes. Módulo 1. (U. P. Unit, Ed.) Nueva York. https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Smuggling_of_Migrants/09-86993_module1_Ebook.pdf.

UNODC. (2012). Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNODC. (2017). Manual Operativo de procedimientos para la detección y atención de migrantes objeto del tráfico ilícito; y la coordinación entre autoridades del gobierno entidades autónomas de promoción y defensa de los derechos humanos y las OSC. UNODC.

UNODC. (2022, enero). Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada. <https://sherloc.unodc.org/>

unodc.org/cld/uploads/pdf/Strategies/Strategy_Toolkit_SP.pdf.

UNODC. (s.f.). Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada. <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>.

UNICEF. (2022, 29 de marzo). Los efectos de la pandemia en el bienestar de los hogares en Ecuador. <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/los-efectos-de-la-pandemia-en-el-bienestar-de-los-hogares-en-ecuador>.

UNODC. (2022, enero). Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada. https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Strategies/Strategy_Toolkit_SP.pdf

UNODC. (2018). Global Study on Smuggling of Migrants. En *The Americas* (págs. 93-109). New York: Naciones Unidas.

UNODC. (2017). Manual Operativo de procedimientos para la detección y atención de migrantes objeto del tráfico ilícito; y la coordinación entre autoridades del gobierno entidades autónomas de promoción y defensa de los derechos humanos y las OSC. UNODC.

UNODC. (2012). Marco de Acción Internacional para la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNODC. (2011). Manual sobre la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. Módulo 1

Comprender el tráfico ilícito de migrantes: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2010_Toolkit_to_Combat_Smuggling_of_Migrants_ES.pdf

UNODC. (2010). Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes. Módulo 1. (U. P. Unit, Ed.) Nueva York. https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Smuggling_of_Migrants/09-86993_module1_Ebook.pdf.

UNODC. (s.f.). Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada. <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>.

UNODC. (s/f). How do covid-19 restriction and economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America. Viena: UNDOC research. www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-related-impact-on-SoM-TiP-web3.pdf

Valle, A. (2017). Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia PUCE*, 1-30.

Verea, M. (2022). La política migratoria de Biden a un año de su administración. *SciELO México Norteamérica* (17) 1, pp. 265-291. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502022000100009.

Anexos

Anexo 1. Desafíos en la gestión de la política pública

Las instituciones que conforman el CI han planteado los siguientes desafíos en la gestión de la política pública:

Tabla 41: Desafíos en la gestión de la política pública

Tema	Desafíos
Fortalecimiento institucional	• Contar con el personal técnico necesario; personal especializado que tenga estabilidad (evitar alta rotación). • Contar con más personal en territorio. • Contar con unidades especializadas dentro de las instituciones. Unidad especializada para investigaciones. • Contar con presupuesto, recursos tecnológicos, de movilización. • Contar con infraestructura, espacios adecuados para el servicio y atención a la ciudadanía.
Fortalecimiento de capacidades	• Capacitación a los funcionarios (de preferencia presencial). • Capacitación para identificación de casos de TIM. • Capacitación sobre casos prácticos. • Actualización permanente, porque el modus operandi en este tipo de delitos están en constante cambio. • Inducciones a funcionarios de carrera sobre TIM.
Fortalecer la investigación del delito	• Investigaciones prolijas realizadas por personal especializado. • Aplicar otras formas de investigación, como el agente encubierto informático, ya que la mayoría de las comunicaciones se realizan por redes sociales. • Contar con peritos en criminalística expertos en telecomunicaciones para poder tener una mejor asesoría. • Contar con convenios directos con empresas para que Fiscalía pueda solicitar información directamente, por ejemplo, datos de conexión y creación de las cuentas de WhatsApp.
Mejorar la coordinación interinstitucional	• Coordinación oportuna y eficaz. • Respuestas rápidas con la información solicitada. • Coordinar acciones, avances y trabajar en rutas y lineamientos para garantizar el ejercicio de derechos sociales y económicos, como mecanismo para prevenir este delito.
Protocolos	• Actualizar los protocolos para una mejor coordinación institucional.
Obtención de elementos de convicción y formulación de cargos	• La víctima llega a los denominados acuerdos reparatorios antes de la audiencia de Juicio decidiendo separarse del proceso, acogiéndose a lo determinado en el Art. 11, numeral 1 del COIP, lo que deja a fiscalía huérfana de prueba en cuanto a responsabilidad del procesado se refiere. Esto ocasiona que sea necesario abstenerse de acusar en etapa de Audiencia de Juicio, al no contar con la colaboración de la víctima. • Con las últimas reformas al COIP se ha dificultado la formulación de cargos después de los allanamientos, en el caso de detención, inmediatamente salen libres, los jueces se escudan en los tiempos de notificación que la norma exige; por lo general los sospechosos al saber que se ha iniciado una investigación, en la que va a solicitar formular cargos, salen de la ciudad o del país dificultando su captura y posterior procesamiento. En la parte jurisdiccional, cada juzgador tiene su criterio para aplicar las nuevas reformas, es decir no hay un criterio uniforme. • No se cuenta con la información certera al iniciar las investigaciones previas, pues por lo general los denunciados, no dan sus nombres verdaderos o números de teléfonos, tampoco su domicilio, siempre ocultan esta información para engañar a sus víctimas, a esto hay que sumar la deslealtad de los abogados defensores, que utilizan estas formalidades de la notificación para solicitar la nulidad, la misma que es aceptada por los jueces. • Falta de colaboración de las personas denunciadas, porque reciben amenazas o prefieren no continuar porque intentan salir nuevamente del país. • Delitos que son de TIM se receptan, se sortean y se investigan por estafa.
Competencias de las Fiscalías cantonales	• Restablecer a las Fiscalías cantonales la competencia para investigar los tres delitos en cuestión, es decir, el TIM, el enriquecimiento privado no justificado y el lavado de activos.

Tema	Desafíos
Análisis integral	• Perseguir conexiones probables entre el tráfico de migrantes y las actividades financieras irregulares. • Considerar la responsabilidad de investigar los delitos de TIM a la misma Fiscalía Especializada de Lavado de Activos. Esta reconfiguración permitiría aprovechar la experiencia y la especialización de esta fiscalía en la investigación de delitos financieros complejos, al tiempo que se abordaría la interconexión entre el tráfico de migrantes y las actividades económicas ilícitas.
Acceso a la información	• Facilitar una herramienta para verificar el movimiento migratorio dentro de una investigación, esto facilitaría el trabajo con respecto a este tipo penal. • Módulo en servicios web conectado con migración para obtener de forma oportuna los movimientos migratorios de los ciudadanos ecuatorianos. Además, sería necesario contar con un acceso a una base de datos de personas extranjeras que registren residencia en el Ecuador. • Facilitar una base de datos con nombres y números de contacto de los albergues o casas de acogida de migrantes en los países de tránsito y destino a fin de realizar una búsqueda óptima de migrantes quienes tienen la calidad de desaparecidos, pues si bien es cierto, es importante identificar la red de tráfico de migrantes para prevenir y sancionar futuros casos, también lo es el acompañamiento que se puede dar a las víctimas y obtener de primera mano información relevante al caso. Una base de datos de albergues permitirá a fiscalía focalizar las solicitudes de asistencia penal internacional hacia el país donde se logre ubicar a la o las presuntas víctimas.
Cooperación, binacional, regional e internacional	• Cooperación entre países -Policía- Fiscalía. • Cooperación con los países fronterizos. • Mesas de trabajo con organismos internacionales y las Fiscalías o Ministerios Públicos de las rutas ilegales que son utilizadas para cometer este delito, a fin de verificar información que puede servir para las investigaciones tomando en cuenta que se trata de organizaciones criminales transnacionales e internacionales.
Protección a las víctimas	• La protección de las víctimas de TIM debería ser fundamental para garantizar su seguridad y su cooperación en el proceso de investigación. Las víctimas solo denuncian y no quieren colaborar en la tramitación de la investigación, por miedo a represalias en contra de su integridad física y familia.
Prevención	• Campañas para que la población conozca el delito y sus consecuencias, con el fin de incentivar la denuncia oportuna.

Anexo 2. Atribuciones de las entidades del CI

- **Entidad rectora de seguridad y orden público:** El MDI tiene la rectoría en materia de TIM y la coordinación con las entidades que conforman el CI en el desarrollo e implementación de políticas públicas en este ámbito. Tiene a su cargo la implementación y gestión del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública (LCTDPTIM, art. 6).
- **Entidad rectora del trabajo:** Atribuciones para organizar e implementar mecanismos de prevención de la trata de personas y establecer normativa que regule a las agencias públicas y privadas de empleo, así como el control de la colocación laboral de ecuatorianos en el exterior. Reportar a la Fiscalía General del Estado en caso de detectar posibles VTDP en el ejercicio de sus funciones (Inspectores de Trabajo) (LOMH, art. 121).
- **Entidad rectora de salud pública:** El Estado garantiza a través de esta institución el derecho a la salud de todas las personas y, de modo especial, a los grupos de atención prioritaria. (Código Orgánico de la Salud, arts. 5, 14 y 23). Tiene atribuciones para brindar atención integral de la salud física y psicológica que requieran las VTDP, guardando la confidencialidad de la identidad de estas; y, debe reportar a la Fiscalía General del Estado en caso de detectar posibles VTDP (Acuerdo Interinstitucional 010, art. 29, núm. 5).
- **Entidad rectora de turismo:** Tiene atribuciones en el control de las actividades turísticas (alojamiento, diversión y otras) para evitar distintas formas de explotación laboral y sexual asociadas a la trata de personas (Reglamento de alojamiento Turístico, art. 6 literales c y s, y la disposición general séptima).

- **Entidad rectora de educación:** Atribuciones para el diseño y aplicación de planes, programas y campañas de educación para la prevención de la migración riesgosa y de la trata de personas en todo el sistema preescolar, primario y secundario. (LOMH, art. 121).
- **Entidad rectora de inclusión económica y social:** Atribuciones para realizar el acogimiento especial y especializado, y obtener las medidas de protección de las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas, a fin de garantizar los servicios de salud, legal, psicosocial; y, de acuerdo con los casos, los otros servicios que se requieran según al tipo de explotación al que fue expuesta. (RLOMH, arts. 102 y 103; Acuerdo Interinstitucional 010, art. 29, numeral 2).
- **Entidad rectora de derechos humanos y la mujer⁹⁶:** Preside las Mesas de Trabajo de Promoción y Prevención de Derechos y la de Asistencia y Protección a víctimas de TIM (LOCTPTIM, art. 35 y 37). Con atribuciones para el acogimiento, especial y especializado, de víctimas mayores de edad a fin de garantizar los servicios de salud, legal, psicosocial y, de acuerdo con los casos (Acuerdo Interinstitucional 010 art. 29, numeral 3).
- **Entidad rectora de relaciones exteriores y movilidad humana:** Tiene atribuciones otorgadas por la Ley de Movilidad Humana para garantizar los derechos de las personas nacionales y extranjeras en movilidad de riesgo y la protección internacional a las personas que lo requieran. A través del Servicio Consular en el exterior, tiene atribuciones para coordinar la asistencia y protección a las víctimas de TIM y también la protección consular a los extranjeros víctimas de TIM en el Ecuador (LOCTPTIM art. 39 y 40).
- **Consejo de la Judicatura:** Asegura el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares de la Función Judicial en la persecución del delito de trata. (Acuerdo Interministerial 010, art. 29, numeral 6).
- **Fiscalía General del Estado:**
 - » Dirige de oficio o a petición de parte la investigación pre procesal y procesal penal, así como impulsa la acción penal pública en los casos denunciados o reportados de trata de personas; a través del Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado.
 - » Otorga las medidas de protección y asistencia integral a las VTDP; y, sin contravenir el principio de reserva, informa sobre el estado de las investigaciones, procesos y medidas de protección otorgadas (Acuerdo Interministerial 010, art. 29, numeral 6).
- **Defensoría Pública:** La Defensoría Pública tiene por misión la defensa gratuita de las personas en condiciones económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, a un juicio justo y el respeto a los derechos humanos. (CRE, art. 76, numeral 7, literal a)).
- **Defensoría del Pueblo:** Conforme a lo establecido en el artículo 215, de la CRE, la Defensoría del Pueblo tiene facultades para emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, así como atender los reclamos ciudadanos por la mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos, entre otras. Participa en calidad de órgano observador en materia de derechos humanos de las personas objeto de

⁹⁶ El presidente Guillermo Lasso firmó el 29 de noviembre de 2022 el decreto 608 para la creación del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, que reemplazará a la Secretaría de Derechos Humanos en todas sus competencias.

TIM (LOCTPTIM, art. 7).

Anexo 3. Indicadores asociados a las líneas de acción según eje

- **Objetivo general 1.** Fomentar la visibilización y generación de conocimiento sobre el fenómeno del TIM.

Tabla 42: Objetivo específico 1.1. Generar conocimiento e información actualizada sobre el fenómeno de TIM para la toma de decisiones basada en evidencia

Línea de acción	Indicador
1.1.1. Generar un perfil de vulnerabilidades para focalizar acciones de respuesta al TIM con criterios de priorización sociodemográfica y territorial.	• Documento que contenga perfiles particularizados de vulnerabilidades. • Documento que contenga criterios de priorización sociodemográfica y territorial. • Número de acciones ejecutadas según territorio priorizado y perfil de vulnerabilidad.
1.1.2. Analizar los flujos migratorios de nacionalidades de riesgo de TIM, asegurando la documentación de los hallazgos.	• Número de informes técnicos que describan el fenómeno del TIM en casos de flujos migratorios de nacionalidades de riesgo, producidos según la ocurrencia de un flujo migratorio inusual.
1.1.3. Analizar anualmente el contexto social, económico, político y cultural a nivel nacional y provincial de la migración irregular y su relación con el TIM como fenómeno migratorio, asegurando la documentación de los hallazgos.	• Número de informes técnicos que describan el contexto social, económico, político y cultural a nivel nacional y provincial de la migración irregular y su relación con el TIM, producidos cada año.
1.1.4. Intercambiar información con otros países e implementar congresos académicos y foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas para visibilizar, prevenir la migración riesgosa y promover la integración socioeconómica de VTIM.	• Número de congresos académicos sobre el TIM, implementados en el periodo de vigencia del PACTIM. • Número de foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas para enfrentar el TIM, implementados en el periodo de vigencia del PACTIM. • Número de memorias de congresos académicos y foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas para enfrentar el TIM, elaboradas y difundidas a los funcionarios públicos de las instituciones competentes.
1.1.5. Identificar los nudos críticos del TIM como fenómeno migratorio y las soluciones para abordarlo, con base en el conocimiento generado.	• Número de informes técnicos que describan los nudos críticos del TIM y las soluciones para abordarlo, producidos en el periodo de vigencia del PACTIM.
1.1.6. Permitir el acceso público a la información y conocimientos generados a nivel nacional e internacional sobre TIM que se consolida en los sistemas SIGET y REGISTRATT, resguardando la confidencialidad.	• Sistemas SIGET Y REGISTRATT con claves de acceso al público que aseguran la confidencialidad.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 43: Objetivo específico 1.2. Implementar acciones para la difusión, información, socialización, sensibilización del fenómeno migratorio en especial en territorios con vocación migratoria y consulados ecuatorianos en países receptores de migrantes

Línea de acción	Indicador
1.2.1. Identificar comunidades de origen de migrantes para focalización de estrategias de difusión, socialización y sensibilización del TIM como fenómeno migratorio.	Número de informes técnicos que identifiquen y describan a las comunidades de origen de migrantes, producidos cada año.
1.2.2. Implementar espacios de diálogo y reflexión en donde se aborden experiencias de víctimas de migración riesgosa y víctimas de TIM para la sensibilización sobre el fenómeno.	Número de acciones de difusión, socialización y sensibilización del TIM en las comunidades de origen de migrantes.
1.2.3. Difundir información pública a nivel nacional e internacional a través de medios tradicionales y nuevas tecnologías de la información (redes sociales), en especial sobre derechos y obligaciones, el carácter delictivo del infractor o traficante de migrantes, riesgos en la migración irregular, procesos y requisitos para una migración legal y segura, y los canales de recepción de presuntos casos de TIM con la finalidad de evitar que la población use traficantes para su movilización.	- Material educomunicativo sobre la migración irregular y el TIM, producido para su difusión en medios de comunicación tradicionales. - Material educomunicativo sobre migración irregular y el TIM producido para su difusión en redes sociales. - Número de medios de comunicación tradicionales que difunden material educomunicativo sobre la migración irregular y el TIM, por tipo. - Número de redes sociales que difunden material educomunicativo sobre la migración irregular y el TIM.
1.2.4. Promover campañas informativas sostenidas sobre los riesgos del TIM en la migración irregular, en lugares de mayor incidencia del TIM, enfocándose en grupos de atención prioritaria y grupos familiares.	- Número de campañas informativas sobre los riesgos del TIM en la migración irregular, implementadas en cada lugar de mayor incidencia del TIM. - Número de personas que participan en campañas informativas sobre los riesgos del TIM en la migración irregular en cada lugar de mayor incidencia del TIM, diferenciando el grupo de atención prioritaria al que pertenecen.
1.2.5. Difundir contenidos específicos sobre derechos humanos, migración y TIM en la agenda académica y cívica de establecimientos educativos de mayor incidencia de TIM.	Porcentaje de establecimientos educativos en los cuales se ha difundido contenidos sobre migración y TIM.
1.2.6. Diseñar y difundir material educomunicativo sobre el TIM en distintas lenguas.	- Material educomunicativo sobre el TIM, producido en distintas lenguas. - Número de comunidades de origen en las que se ha difundido material educomunicativo sobre el TIM, según lengua.

Elaboración: equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 44: Objetivo específico 1.3. Socializar información sobre el fenómeno de TIM y sensibilizar sobre la temática a los diferentes actores institucionales, sociales y económicos involucrados con el tema

Línea de acción	Indicador
1.3.1. Socializar información respecto a los efectos que genera el TIM a nivel individual, familiar y comunitario, en los establecimientos de servicios turísticos, operadores de viaje, transportes turísticos, guías; así como a transportistas e instituciones públicas, incluyendo GAD.	- Número de prestadores de servicios turísticos que han participado en procesos de socialización y sensibilización sobre los efectos que genera el TIM, desglosados según: » Establecimientos de alojamiento turísticos. » Operadoras de viaje. » Transporte turístico. » Guías turísticas. - Número de instituciones públicas que han participado en procesos de socialización de información sobre los efectos que genera el TIM, clasificadas según nivel de gobierno.
1.3.2. Sensibilizar a los transportistas en la materia, e informar sobre su responsabilidad y las sanciones al colaborar en la materialización del delito del TIM.	Número de transportistas que han sido sensibilizados sobre el TIM e informados sobre su responsabilidad y sanciones al colaborar en la materialización del delito del TIM, clasificados según cantón.
1.3.3. Informar a los servidores públicos de las instituciones competentes sobre su responsabilidad y las sanciones al facilitar el TIM.	Número de servidores públicos que han sido informados sobre su responsabilidad y sanciones al facilitar el TIM, según institución a la que pertenecen.
1.3.4. Diseñar e implementar un plan de sensibilización sobre el fenómeno de TIM dirigido a la sociedad en su conjunto, con priorización en las zonas, cantones y parroquias con mayor incidencia.	- Plan de sensibilización sobre el fenómeno de TIM elaborado. - Porcentaje de cumplimiento del plan de sensibilización sobre el fenómeno del TIM, según zona, cantón y parroquia con mayor incidencia.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 45: Objetivo específico 1.4. Incidir sobre las causas socioeconómicas que reproducen el TIM

Línea de acción	Indicador
1.4.1. Focalizar proyectos de protección social a la población bajo las líneas de pobreza y pobreza extrema en comunidades de origen con mayor incidencia de TIM.	- Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza que recibe el BDH o CDH, según territorio de mayor incidencia de TIM. - Porcentaje de la población bajo línea de extrema pobreza que recibe el BDH o CDH, según territorio de mayor incidencia de TIM.
1.4.2. Promocionar en coordinación con los GAD, los servicios que provee el Estado en materia de generación de capacidades para el trabajo, crédito con fines productivos, emprendimientos productivos y plataformas de búsqueda de empleo, en lugares con mayor incidencia de TIM.	- Número de cantones con mayor incidencia de TIM, en los que se ha promocionado los servicios que provee el Estado en materia de fomento productivo. - Número de personas que han participado en procesos de promoción de los servicios que provee el Estado en materia de fomento productivo, según cantón con mayor incidencia de TIM.
1.4.3. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento de proyectos de vida y empleo joven, en lugares con mayor incidencia de TIM.	- Estrategia de fortalecimiento de proyectos de vida y empleo joven (elaborada). - Número de los cantones con mayor incidencia de TIM, en los cuales la estrategia de fortalecimiento de proyectos de vida y empleo joven ha sido implementada. - Número de personas que se han beneficiado de la estrategia de fortalecimiento de proyectos de vida y empleo joven, según cantón con mayor incidencia de TIM.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 46: Objetivo específico 1.5. Construir comunidades de origen, habitables y amigables para fomentar la cohesión social y desincentivar la migración irregular

Línea de acción	Indicador
1.5.1. Articular acciones interinstitucionales de fortalecimiento de actividades culturales, deportivas, asociativas y comunitarias a nivel local de manera continua y sostenida con el apoyo de los GAD para fortalecer el sentido de pertenencia a la comunidad local.	Número de cantones con mayor prevalencia de víctimas de TIM que han implementado actividades culturales, deportivas, asociativas y comunitarias como mecanismo para reducir la migración irregular.
1.5.2. Implementar y facilitar recursos humanos y físicos, para campañas de manera coordinada, entre pares para desalentar la migración irregular y el TIM.	- Número de campañas para desalentar la migración irregular, implementadas. - Número de personas que participan en cada campaña para desalentar la migración irregular.
1.5.3. Fortalecer las organizaciones sociales e instituciones locales que trabajan con personas en condición de movilidad humana para el abordaje coordinado del TIM.	Número de organizaciones sociales y GAD que trabajan con personas en movilidad humana, capacitadas para el abordaje del TIM.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

- **Objetivo general 2.** Prevenir la ocurrencia del delito del TIM, en especial en los territorios de mayor incidencia y fronteras.

Tabla 47: Objetivo específico 2.1. Identificar sistemáticamente amenazas, factores de riesgo, áreas y grupos en situación de vulnerabilidad frente al tráfico ilícito de migrantes

Línea de acción	Indicador
2.1.1. Fortalecer las capacidades de consulados ecuatorianos en el Ecuador y países de destino para identificar y alertar al resto de instituciones que forman parte del CI, sobre casos de riesgo migratorio, que faciliten el desplazamiento de personas vulnerables al TIM, principalmente de NNA.	Número de consulados ecuatorianos en el Ecuador y países de destino, capacitados para identificar y alertar sobre casos de riesgo migratorio, que faciliten el desplazamiento de personas vulnerables al TIM, principalmente de NNA.
2.1.2. Revisar y fortalecer el proceso de otorgamiento de visado y admisión a personas de nacionalidades provenientes de flujos migratorios que utilizan al país como tránsito dentro de rutas internacionales de TIM.	- Evolución del número de ingresos al Ecuador de personas de nacionalidades provenientes de flujos migratorios que utilizan al país como tránsito dentro de rutas internacionales de TIM. - Resoluciones ministeriales que contienen los requisitos para el otorgamiento de visado según nacionalidad. - Número de víctimas de TIM que solicitan y se les concedió protección internacional.
2.1.3. Implementar un proceso de inteligencia para detectar las redes de contactos de las personas extranjeras admitidas en el Ecuador presuntas víctimas de TIM, mediante el seguimiento por perfiles de riesgo.	- Manual de procedimiento de inteligencia para detectar las redes de contactos de las personas extranjeras admitidas en el Ecuador presuntas víctimas de TIM, elaborado. - Número de contactos de las personas extranjeras admitidas en el Ecuador presuntas víctimas de TIM, identificados.

Línea de acción	Indicador
2.1.4. Facilitar el acceso de Unidades de Control Migratorio a poderes y otros documentos de viaje emitidos por notarías, con la finalidad de verificar documentación que permita identificar factores de riesgo de desplazamiento irregular y potenciales víctimas de TIM, en particular de NNA.	Número de víctimas de TIM identificadas con base en poderes y otros documentos emitidos por las Notarías.
2.1.5. Fortalecer el SIMIEC y su interoperabilidad con otros sistemas, para articular la información sobre retorno asistido, deportación de ecuatorianos desde los países de destino, denuncias asociadas al TIM, de modo que permita identificar a traficantes de personas, sus redes, formas de operación y detectar oportunamente perfiles de riesgo de TIM.	- SIMIEC inter operando con otros sistemas. - Número de traficantes de personas identificados.
2.1.6. Fortalecer las capacidades de inteligencia policial en las ciudades y puestos de frontera para la identificación de victimarios y posibles víctimas, mediante procesos de capacitación técnica especializada y ampliación de cobertura de la UNATT a los territorios de mayor incidencia y prevalencia del TIM, asegurando la dotación del talento humano y recursos financieros necesarios.	- Número de servidores públicos con funciones de inteligencia en ciudades y puestos de frontera, capacitados para la identificación de victimarios y posibles víctimas. - Porcentaje de territorios de mayor incidencia y prevalencia del TIM que cuentan con oficinas de la UNATT dotadas de talento humano y recursos financieros.
2.1.7. Fortalecer las capacidades tecnológicas y técnicas del personal de la UNATT para la detección de redes sociales y plataformas en línea que ofrecen servicios que hacen parte de la cadena del tráfico ilícito de migrantes.	- Número de servidores públicos pertenecientes a la UNATT, capacitados para la detección de redes sociales y plataformas en línea que ofrecen servicios que hacen parte de la cadena del tráfico ilícito de migrantes. - Número de oficinas de la UNATT que cuentan con el equipamiento tecnológico necesario para la detección de redes sociales y plataformas en línea que ofrecen servicios que hacen parte de la cadena del tráfico ilícito de migrantes.
2.1.8. Institucionalizar la comunicación rápida mediante medios telemáticos de la UNATT con las entidades de seguridad y migración de los países de tránsito y destino.	Número de entidades de seguridad y migración, por país de tránsito y destino, con las cuales la UNATT establece comunicación rápida en labores de inteligencia de casos de TIM.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 48: Objetivo específico 2.2. Establecer mecanismos de alerta temprana de potenciales víctimas de TIM

Línea de acción	Indicador
2.2.1. Implementar un mecanismo de identificación y monitoreo de NNA con padres y madres en el exterior que son potenciales víctimas de TIM para impedir su migración riesgosa y evitar que tutores o cuidadores los coloquen en manos de traficantes.	Número de NNA recuperados o retornados que son monitoreados para evitar tutores o cuidadores los coloquen en manos de traficantes.

Línea de acción	Indicador
2.2.2. Fortalecer el SNDPINA a nivel nacional y los CCPD a nivel local, de modo que aseguren los derechos de NNA, en especial el derecho a la reunificación familiar y a la educación.	• Número de NNA recuperados o retornados que son monitoreados para evitar la vulneración de sus derechos humanos.
2.2.3. Formular y ejecutar un programa de capacitación sobre el delito de TIM y detección temprana a funcionarios públicos, de aerolíneas, agencias de transporte y de viajes, personal de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema, instituciones educativas (DECE), personal en línea de frontera y agentes migratorios, con énfasis en la identificación de todos los actores que participan en este delito.	• Número de personas capacitadas sobre el delito de TIM y detección temprana desagregado por: » Servidores públicos. » Empleados de aerolíneas. » Empleados de agencias de transporte y de viajes. » Personal de organizaciones de la sociedad civil. » Personal de los departamentos de consejería estudiantil. » Personal en línea de frontera y agentes migratorios.
2.2.4. Implementar acciones de advertencia y control sistemático de agencias de viajes, oficinas de transporte y escuelas de idiomas para identificar víctimas de TIM y traficantes.	• Número de inspecciones de control a agencias de viaje, oficinas de transporte y escuelas de idiomas realizadas mensualmente.
2.2.5. Implementar mecanismos de advertencia y control sistemático de entidades financieras vinculadas al TIM, en coordinación con la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.	• Número de inspecciones de control a entidades financieras vinculadas al TIM realizadas mensualmente.
2.2.6. Fortalecer la vigilancia y patrullaje fronterizo a través de la capacitación al personal fronterizo como Policía de Migración, FFAA para identificar casos de TIM.	• Número de servidores públicos con funciones en vigilancia y patrullaje fronterizo capacitado para la identificación de casos de TIM.
2.2.7. Fortalecer y difundir la línea gratuita 1800 delito para el reporte de casos de TIM.	• Número de casos de TIM identificados mediante el uso de la línea gratuita 1800 delito.
2.2.8. Fortalecer el intercambio de información entre países sobre casos de TIM con la finalidad de realizar alertas tempranas, neutralizar el delito y asistir oportunamente a víctimas mediante memorandos de entendimiento entre Ecuador y los países de origen, tránsito y destino.	• Número de memorandos de entendimiento entre Ecuador y países de origen, tránsito y destino, emitidos para el intercambio de información con la finalidad de realizar alertas tempranas, neutralizar el delito y asistir oportunamente a víctimas de TIM.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

- **Objetivo general 3.** Asegurar una asistencia integral a víctimas y potenciales víctimas de TIM.

Tabla 49: Objetivo específico 3.1. Implementar servicios de asistencia con estándares de DDHH a víctimas y potenciales víctimas de TIM

Línea de acción	Indicador
3.1.1. Instar a la recuperación de recursos provenientes del lavado de activos e incautación de bienes de organizaciones criminales vinculadas con TIM.	• Cantidad de recursos provenientes del lavado de activos recuperados. • Número de bienes de organizaciones criminales vinculadas con TIM, incautados.
3.1.2. Suscribir y ratificar instrumentos internacionales, como memorandos de entendimiento, con países donde se han identificado víctimas ecuatorianas o con países de víctimas extranjeras rescatadas en Ecuador.	• Número de instrumentos internacionales suscritos con países en donde se han identificado víctimas de TIM ecuatorianas. • Número de instrumentos internacionales suscritos con países de víctimas extranjeras rescatadas en Ecuador.
3.1.3. Coordinar el retorno de víctimas de TIM ecuatorianas rescatadas en otros países, garantizando sus derechos.	• Número de víctimas de TIM ecuatorianas rescatadas en otros países, retornadas al país.
3.1.4. Coordinar el retorno de víctimas de TIM extranjeras hacia sus lugares de origen o a un tercer país, garantizando sus derechos.	• Número de víctimas de TIM extranjeras rescatadas en Ecuador, retornadas a su país de origen o a un tercer país.
3.1.5. Otorgar visas humanitarias para víctimas de TIM extranjeras en el Ecuador, de acuerdo con la normativa legal vigente y análisis pertinente.	• Número de víctimas de TIM extranjeras en el Ecuador que cuentan con visas humanitarias.
3.1.6. Diseñar e implementar un portafolio integral de servicios estatales que incorpore mecanismos de referencia, contra referencia y seguimiento a sobrevivientes de TIM (acogimiento, atención integral en salud, asistencia legal, atención psicológica, trabajo social, inclusión económica).	• Portafolio de servicios estatales dirigidos a potenciales víctimas y víctimas de TIM, elaborado y difundido en los lugares de atención de las entidades competentes.
3.1.7. Fortalecer los servicios integrales de asistencia y protección, de manera coordinada a víctimas de TIM, con énfasis en grupos de atención prioritaria, según la ley y el protocolo para la atención y protección a víctimas y posibles víctimas de TIM.	• Número de víctimas de TIM que acceden a los servicios integrales de asistencia y protección.
3.1.8. Proporcionar acceso a medidas de protección integral a víctimas directas y secundarias de TIM con énfasis en grupos de atención prioritaria, sobre todo a NNA no acompañados o separados, mujeres embarazadas, diversidades sexo-genéricas, PAM, personas con discapacidad y víctimas de trata de personas.	• Número de víctimas directas y secundarias de TIM que cuentan con medidas de protección, desglosado según grupo de atención prioritaria.

Elaboración: equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 50: Objetivo específico 3.2. Promover acciones que restituyan los derechos de las personas afectadas por el TIM

Línea de acción	Indicador
3.2.1. Implementar un sistema de seguimiento y apoyo psicosocial de víctimas de TIM con énfasis en NNA y población en riesgo de volver a ser víctima del delito.	• Sistema de seguimiento y apoyo psicosocial a víctimas de TIM, implementado.
3.2.2. Acompañar a través de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE), a NNA en riesgo o víctimas de TIM que se encuentran dentro del sistema educativo.	• Número de NNA en riesgo o víctimas de TIM que son acompañados por profesionales de los DECE.
3.2.3. Diseñar e implementar mecanismos de restitución del derecho a la educación de tercer nivel educativo y educación técnica que permitan retomar los proyectos de vida de quienes han sido víctimas de TIM.	• Número de víctimas de TIM que acceden a becas nacionales para estudios de nivel superior.
3.2.4. Prestar servicios de inclusión económica y economía popular y solidaria a víctimas de TIM que cumplan con criterios de calificación (Crédito de Desarrollo Humano, fortalecimiento de capacidades y centros de inclusión económica).	• Número de víctimas de TIM que cumplen los criterios de calificación y acceden a CDH, servicios de fortalecimiento de capacidades y centros de inclusión económica.
3.2.5. Incorporar a las víctimas de TIM en bolsas y programas de empleo y fomento productivo en coordinación con GAD alineado a procesos de acompañamiento psicosocial, para su reintegración socioeconómica en las comunidades de origen.	• Número de víctimas de TIM que integran la bolsa pública o programa de empleo. • Número de víctimas de TIM que han conseguido reintegrarse en sus comunidades de origen.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

•

- **Objetivo general 4.** Fortalecer la investigación y judicialización del delito de TIM para combatir la impunidad de los traficantes de personas, sean individuos, redes u organizaciones criminales.

Tabla 51: Objetivo específico 4.1. Fortalecer las capacidades institucionales para la investigación y judicialización del delito de TIM

Línea de acción	Indicador
4.1.1. Conformar y sostener un grupo de análisis y elaboración de reformas al marco legal para el abordaje integral del TIM, sus causas y efectos, con énfasis en la persecución del TIM y los delitos asociados: i. Ley Orgánica Contra la Trata y el Tráfico de Personas, ii. Ley Orgánica de Extinción de Dominio, iii. Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos.	• Grupo de análisis del marco legal para el abordaje integral del TIM y los delitos asociados, conformado.
4.1.2. Elaborar un directorio con los puntos focales o contactos de las plataformas regionales y mundiales; a través de instrumentos de cooperación para facilitar la interacción directa en la investigación y persecución del TIM.	• Número de propuestas de reformas legales para el abordaje integral del TIM y los delitos asociados, presentadas a la Asamblea Nacional.
4.1.3. Fortalecer la asistencia penal internacional en casos de TIM en el marco de la convención de NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	• Directorio con los puntos focales o contactos de las plataformas regionales y mundiales, consolidado.
4.1.4. Diseñar e implementar una guía de investigación del delito del TIM.	• Memorandos de entendimiento para Asistencia Penal Internacional en casos de TIM.
4.1.5. Diseñar e implementar un programa de capacitación técnica especializada dirigido a los funcionarios que intervienen en el proceso de investigación y judicialización del delito de TIM.	• Guía de investigación del delito del TIM elaborada.
4.1.6. Fortalecer las capacidades de detección de capitales ilícitos vinculados a TIM dentro del sistema financiero.	• Programa de capacitación técnica especializada dirigido a los funcionarios que intervienen en el proceso de investigación y judicialización del delito de TIM, diseñado. • Número de servidores públicos capacitados en técnicas especiales de investigación y judicialización del delito de TIM, desglosado según la institución a la que pertenecen: Policía Nacional, CJ, FGE.
4.1.7. Fortalecer las capacidades de la UNATT para la investigación del cometimiento del delito de TIM a través de redes sociales y plataformas en internet.	• Número de servidores públicos vinculados a la investigación del TIM, capacitados en detección de capitales ilícitos vinculados al delito dentro del sistema financiero. • Número de servidores públicos de la UNATT capacitados en investigación del cometimiento del delito del TIM a través de redes sociales y plataformas en internet.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 52: Objetivo específico 4.2. Fortalecer el proceso de investigación y judicialización del delito de TIM

Línea de acción	Indicador
4.2.1. Fortalecer la especialización en temas de TIM a fiscales FEDOTI mediante la emisión de la política criminal sobre TIM.	Número de fiscales de FEDOTI especializados en TIM.
4.2.2. Fomentar investigaciones conjuntas e implementar procesos de intercambios de experiencia y buenas prácticas en la investigación y judicialización del TIM con otros países de la región, mediante asistencia especializada, pasantías y foros virtuales.	Número de asesorías especializadas, pasantías y foros virtuales realizados para la investigación y judicialización conjunta del TIM, según país de la región.
4.2.3. Realizar reuniones regionales con fiscales de América Central para fortalecer mecanismos de cooperación regional.	Número de actas elaboradas de reunión con fiscales de América Central.
4.2.4. Promover la incorporación de los informes producidos por el INDH, para enriquecer los procesos de investigación del delito.	Número de informes de INDH cuyos datos han enriquecido los procesos de investigación del delito del TIM.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 53: Objetivo específico 4.3. Incrementar la efectividad del sistema judicial frente al procesamiento del TIM y la reparación a las víctimas y el Estado

Línea de acción	Indicador
4.3.1. Impulsar la recuperación de activos producto del enriquecimiento ilícito del TIM como parte de las sentencias, garantizando la reparación a las víctimas de TIM.	- Número de jueces capacitados. - Muestreo para el análisis de sentencias que identifiquen el monto de activos y la reparación a víctimas.
4.3.2. Fortalecer la investigación y sanción penal de las redes y organizaciones de crimen organizado vinculadas al TIM.	Número de sentencias judiciales en contra de personas pertenecientes a redes y organizaciones de crimen organizado vinculadas al TIM.
4.3.3. Analizar el Reglamento del SPAVT para identificar el énfasis en la protección de NNA víctimas de TIM y en caso de ser necesario definir su reforma.	- Identificadas las fortalezas y debilidades del SPAVT relacionado con NNA víctimas de TIM. - Número de NNA víctimas de TIM incorporados al SPAVT.
4.3.4. Fortalecer la defensa de derechos de víctimas de TIM a través de las redes de Defensoría Públicas y Defensoría del Pueblo.	- Número de víctimas referidas a la Defensoría Pública y que reciben patrocinio legal. - Número de víctimas a las cuales se da seguimiento el derecho a la reparación.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

- **Objetivo general 5.** Establecer al TIM como un tema de interés nacional para prevenir su ocurrencia, asistir a sus víctimas e investigar y judicializar el delito.

Tabla 54: Objetivo específico 5.1. Fortalecer la gestión institucional y la coordinación interinstitucional para la implementación de la política pública integral

Línea de acción	Indicador
5.1.1. Implementar las acciones prioritizadas del PACTIM mediante la inclusión en los POA y PAC de las instituciones del CI, de modo que se asegure su financiamiento y la disponibilidad de recursos humanos y técnicos.	• Número de acciones del PACTIM incluidas en el POA, según competencias de las instituciones que conforman el CI. • Número de acciones del PACTIM incluidas en el PAC, según competencia de las instituciones que conforman el CI.
5.1.2. Gestionar recursos públicos y de cooperación internacional para la implementación del PACTIM, con énfasis en la asistencia técnica especializada, la interoperabilidad de sistemas de información y el intercambio de experiencias y buenas prácticas en la región.	• Evolución del presupuesto público asignado para la implementación del PACTIM. • Evolución del monto de cooperación internacional financiera recibida para la implementación del PACTIM. Evolución del monto valorado de cooperación técnica recibida para la implementación del PACTIM.
5.1.3. Coordinar con organismos intergubernamentales, otros Estados y organizaciones no gubernamentales (Red internacional de protección de derechos humanos del continente americano, Red internacional de defensorías Ombudsmen), con énfasis en frontera y países de tránsito y destino de migrantes ecuatorianos y de origen de víctimas en Ecuador, para la implementación del PACTIM, mediante convenios de cooperación y memorandos de entendimiento.	• Número de instrumentos suscritos con organismos intergubernamentales y otros Estados, para la implementación del PACTIM.
5.1.4. Fortalecer la vinculación con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales y academia para que contribuyan con la implementación del PACTIM.	• Número de actores que contribuyen con la implementación del PACTIM según tipo: » Organizaciones de la sociedad civil. » Sector privado. » Organizaciones internacionales e intergubernamentales. » Academia.
5.1.5. Fortalecer la vinculación, veeduría y seguimiento de política pública en el nivel local para un mayor involucramiento de los GAD en la respuesta al TIM.	• Número de reuniones con tomadores de decisión de GAD para comprometer su involucramiento en la respuesta al TIM.
5.1.6. Implementar mecanismos coordinación con los GAD en los territorios de mayor incidencia de migración irregular y de frontera para la implementación del PACTIM.	• Número de Ordenanzas emitidas por GAD en los territorios de mayor incidencia de migración irregular y de frontera, para la implementación del PACTIM.
5.1.7. Fortalecer e implementar de manera coordinada el protocolo de actuación interinstitucional en casos de TIM.	• Evolución del número de casos de TIM en investigación, con articulación interinstitucional.
5.1.8. Elaborar instrumentos de normativa secundaria que permitan la instrumentalización de la Ley Orgánica Contra la Trata de Personas y el Tráfico de Personas.	• Número de protocolos internos, manuales de procedimiento, acuerdos ministeriales u otros instrumentos emitidos por cada institución miembro del CI, que tengan como finalidad instrumentalizar la Ley Orgánica contra la Trata y Tráfico de Personas.

Línea de acción	Indicador
5.1.9. Actualizar el Manual de Registro de Casos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, incorporando los formatos de reporte y requerimiento.	- Manual de Registro de Casos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes actualizado, socializado y en aplicación. - Número de entidades del CI y GAD que aplican el Manual y sus formatos.
5.1.10. Incorporar y mantener actualizada la data sobre TIM en el REGISTRATT con información de las entidades del CI y efectuar análisis periódicos sobre la evolución de esta problemática.	- Número de casos de TIM, registrados en REGISTRATT cada año. - Número de informes de análisis sobre la evolución de la problemática del TIM, producidos cada año.
5.1.11. Implementar el sistema de seguimiento de gestión del TIM -SISEGETT para el monitoreo, seguimiento y evaluación del PACTIM.	Sistema de seguimiento de gestión del TIM - SISEGETT implementado.
5.1.12. Definir territorios prioritarios de intervención e implementación del PACTIM.	Territorios de intervención prioritaria e implementación del PACTIM definidos e intervenidos.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.

Tabla 55: Objetivo específico 5.2. Fortalecer la capacidad de respuesta institucional para prevenir, investigar, judicializar el TIM y asistir a sus víctimas

Línea de acción	Indicador
5.2.1. Fortalecer el talento humano a través del incremento y permanencia de personal y su sensibilización, capacitación y especialización en el abordaje del fenómeno del TIM, con énfasis en Fiscalía, Jueces y Policía Nacional.	- Evolución del número de servidores públicos para el abordaje del TIM, incorporados en Fiscalía, Unidades Judiciales y Policía Nacional. - Número de servidores públicos sensibilizados y capacitados en el abordaje especializado del TIM, según institución a la que pertenecen.
5.2.2. Conformar un grupo de formación de formadores para que repliquen conocimientos para el abordaje integral del TIM a nivel central y local.	Grupo de formación de formadores sobre TIM conformado.
5.2.3. Articular en calidad de invitados a la Mesa Técnica de Investigación y Judicialización a la UAFE para fortalecer la persecución al enriquecimiento injustificado; así como otras instituciones con competencias afines a la lucha contra el TIM.	Número de actas de reuniones de la Mesa Técnica de Investigación y Judicialización en donde participa la UAFE y otras instituciones con competencias afines a la lucha contra el TIM, en calidad de invitados.
5.2.4. Fortalecer los Sistemas Cantonales de Protección de Derechos de modo que las JCPD, entidades administradoras de justicia y entidades prestadoras de servicios del ejecutivo desconcentrado, cuenten con la capacidad de respuesta frente a casos de TIM.	- Número de Juntas Cantonales de Protección de Derechos cuyos miembros son capacitados en la protección a víctimas directas y secundarias de TIM, a nivel nacional. - Número de Consejos Cantonales de Protección de Derechos cuyos miembros son capacitados en la protección de grupos de atención prioritaria vulnerables al TIM.

Línea de acción	Indicador
5.2.5. Generar oferta académica y de capacitación para la especialización del talento humano vinculado a la prevención, asistencia, investigación y judicialización del TIM.	Número de programas académicos/capacitación sobre la prevención, asistencia, investigación y judicialización del TIM, implementados.
5.2.6. Delegar unidades y funcionarios/as a cargo de la implementación del PACTIM por parte de cada una de las entidades que forman parte del CI, conforme competencias institucionales atribuidas por la LCTPTIM y crear un directorio de contactos con los respectivos cargos de los funcionarios que tendrán la responsabilidad en el intercambio de la información sobre TIM.	- Distributivo de personal para la implementación del PACTIM, en cada institución miembro del CI. - Directorio de contactos de servidores públicos encargados del intercambio de información sobre el TIM, actualizado continuamente.
5.2.7. Fortalecer mecanismos de consulta, transferencias de información e intercambio de experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo entre funcionarios de países de origen, tránsito y destinos de migrantes.	Número de mecanismos para el intercambio de información y cooperación en la investigación de casos de TIM, activos según país de origen, tránsito y destino.

Elaboración: Equipo consultor CEPLAES 2023.



REPÚBLICA
DEL ECUADOR



EL NUEVO
ECUADOR

Ministerio del Interior



BID

Mejorando vidas