



Instituto Nacional de Migración  
de la República Dominicana  
Ministerio de Interior y Policía

# **Estudio del marco legal para la protección de menores extranjeros no acompañados en República Dominicana**





**Estudio del marco legal para  
la protección de menores  
extranjeros no acompañados  
en República Dominicana**





# **ESTUDIO DEL MARCO LEGAL PARA LA PROTECCIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN REPÚBLICA DOMINICANA**

Yildalina Tatem Brache  
Santo Domingo, diciembre, 2019

## ***Estudio del marco legal para la protección de menores extranjeros no acompañados en República Dominicana***

### **Autora**

Yildalina Tatem Brache

### **Coordinadora**

Germania Estévez

Encargada, Departamento de Investigación y Estudios Migratorios

### **Diseño y conceptualización**

Yildalina Tatem Brache

Investigadora

José Castillo

Analista, Departamento de Investigación y Estudios Migratorios

### **Revisión técnica y seguimiento de la investigación**

Francisco Leonardo

Analista, Departamento de Investigación y Estudios Migratorios

**Directora Ejecutiva:** Florinda Rojas

**Encargada de Comunicación:** Amarfi Peralta

**Corrección de estilo:** Aimara Vera Riverón

**Diseño y diagramación:** Laura Longa M.

**Impresión:** SERD-NET, S.R.L.

**ISBN:** 978-9945-9221-2-7

Instituto Nacional de Migración (INM RD), 2020

\*Esta investigación contó con el acompañamiento técnico de UNICEF, bajo el marco del acuerdo entre este organismo internacional y el Instituto Nacional de Migración firmado el 19 de febrero de 2019.

\*Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden a la autora y no reflejan necesariamente las del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana.

# CONTENIDO

1. Introducción	11
1.1 Objetivos del estudio	13
2. Metodología	15
3. Contextualización	21
4. Análisis y aplicación del marco legal de protección de menores no acompañados separados de su familia	31
4.1 Normativa internacional	31
4.2 Normativa nacional	40
5. Breve referencia al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	47
6. Relación entre estándares internacionales en materia de protección de menores no acompañados y prácticas y procedimientos de las instituciones nacionales responsables de su protección	53
7. Hallazgos	63
8. Recomendaciones	67
8.1 Otras recomendaciones de carácter específico	72
9. Bibliografía	75

## TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Resumen de los objetivos de la investigación y las actividades ejecutadas para darles cumplimiento	<b>18</b>
<b>Tabla 2:</b> Menores de edad atendidos, Regional Valdesia, año 2019	<b>24</b>
<b>Tabla 3:</b> Casos de bebés abandonados, año 2019	<b>25</b>
<b>Tabla 4:</b> Casos menores de edad atendidos en la provincia Pedernales, año 2019	<b>26</b>
<b>Tabla 5:</b> Casos menores de edad atendidos en la región Cibao Central, año 2019	<b>27</b>
<b>Tabla 6:</b> Total de casos atendidos según reportes de CONANI	<b>27</b>



## **ACRÓNIMOS**

<b>NNA</b>	Niños, niñas y adolescentes.
<b>MENAS</b>	Menores no acompañados o separados.
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
<b>CONANI</b>	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia.
<b>CDN</b>	Convención de los Derechos del Niño.
<b>DGM</b>	Dirección General de Migración.
<b>INM</b>	Instituto Nacional de Migración.
<b>DIEM</b>	Departamento de Investigación y Estudios Migratorios.
<b>INAIPI</b>	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia.
<b>CESFRONT</b>	Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre.
<b>IBESR</b>	Instituto de Bienestar (Haití).
<b>CDN</b>	Convención de los Derechos del Niño.
<b>LOTCP</b>	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.
<b>CONADIS</b>	Consejo Nacional de Discapacidad.
<b>CTM</b>	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
<b>CRC</b>	Comité de los Derechos del Niño.
<b>INFOTEP</b>	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional.
<b>INVI</b>	Instituto Nacional de la Vivienda.



# 1. INTRODUCCIÓN

Las circunstancias en las que se encuentran los menores extranjeros no acompañados de sus padres o familiares (MENAS) al momento de cruzar fronteras terrestres o aéreas, o de entrar en contacto con autoridades civiles y militares en países distintos al de su nacionalidad, ha sido objeto de preocupación en el ámbito nacional, regional y universal.

En efecto, órganos del Sistema de las Naciones Unidas, como el Comité de los Derechos del Niño<sup>1</sup> y el Comité de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus familias;<sup>2</sup> organismos regionales de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>3</sup> e incluso países de la región, como es el caso de México,<sup>4</sup> han emitido sus consideraciones al respecto. Asimismo, lo han hecho otras plataformas de integración regional en materia de políticas migratorias, como la Conferencia Regional sobre Migración.<sup>5</sup>

En este orden, el Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés) ha definido, en su Observación General número 6, el concepto de menor

- 
- 1 Cfr. Observación General número 6 (2005). Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Comité de los Derechos del Niño, 39.º período de sesiones, 17 de mayo 3 de junio de 2005.
  - 2 Cfr. Observación General Conjunta CDN-CTM, sobre los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración internacional.
  - 3 En este sentido, ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-21/14, 19 de agosto de 2014, "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración o en necesidad de protección internacional", solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.
  - 4 Cfr. Sistema Nacional para la Protección de la Familia, Organización Internacional para las Migraciones. Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados. Ciudad de México, 2015.
  - 5 Cfr. CRM (2016) Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración.

no acompañado, y lo ha diferenciado, al menos desde una perspectiva teórica, de los menores separados de sus familias y otras circunstancias que pudieran parecer similares. En tal sentido, en opinión del referido órgano de las Naciones Unidas, constituyen menores no acompañados, aquellos que se encuentren separados de ambos padres y otros parientes, que no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad. En cambio, se entiende por menor separado, de conformidad con lo establecido por el referido documento, aquel que es separado de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia.<sup>6</sup>

La Convención sobre los Derechos del Niño, de la cual la República Dominicana es signataria, reconoce que todos los niños, niñas y adolescentes (NNA), sin excepción, tienen derecho a la protección y a desarrollarse en entornos seguros. Independientemente de su condición migratoria, deben tener los mismos derechos que sus pares nacionales del país de acogida. Los Estados receptores están obligados a garantizar los derechos de todos los migrantes. En el caso de menores que no se encuentran bajo el cuidado parental, esta responsabilidad se acrecienta.

Las garantías de derechos para los menores no acompañados deben incluir en su abordaje el reconocimiento de sus necesidades particulares, para ofrecerles oportunidades de desarrollo y posibilidades de labrarse un camino, un proyecto de vida. Es necesario que los Estados trabajen para garantizar una atención integral y soluciones de cuidado a estas poblaciones con el fin de proteger el interés superior de las personas menores de edad.

Cabe reflexionar sobre esta compleja situación. Diversos autores<sup>7</sup> coinciden en señalar la necesidad de que los Estados comprendan que, desde el punto de vista del derecho, los menores no acompañados se sitúan en una doble condición. Por

---

6 En este sentido, ver Comité de los Derechos del Niño. Observación General número 6, 2005, párrafos 7 y 8.

7 Cfr. Francisco Javier Durán Ruiz, Francisco Javier. *Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros*. Disponible en: <https://journals.openedition.org/trace/1723>, consultado 26 de septiembre de 2019.

Yolanda María de la Fuente Robles y Eva María Sotomayor Morales. *Vulnerabilidad y exclusión social de los menores inmigrantes*, 2009. Disponible en: [Dialnet-VulnerabilidadYExclusionSocialDELosMenoresInmigran-3310210.pdf](http://Dialnet-VulnerabilidadYExclusionSocialDELosMenoresInmigran-3310210.pdf), consultado el 26 de septiembre 2019.

una parte, en la mayoría de las ocasiones son migrantes indocumentados, lo cual implica una restricción de derechos en las leyes nacionales. Por otra parte, son menores de edad, por lo que debe brindárseles una protección especial. El deber de protección de los NNA es independientemente de su condición migratoria debido a esta doble condición.

En general, la mayoría de los menores de edad en el contexto de la migración está huyendo de una precaria situación económica de pobreza y miseria, o de conflictos armados, políticos y/o sociales.<sup>8</sup> En el caso de la República Dominicana y Haití, según las características de los menores, es posible vincular esta migración a pobreza y la búsqueda de oportunidades educativas.

De ahí la importancia de no subestimar la situación descrita. Primero, por la particular fragilidad de la infancia; y, segundo, por la responsabilidad del Estado con esta población. Desde el reconocimiento de que es una población particularmente indefensa, expuesta a los peligros de trata de personas, violencia basada en género, explotación del trabajo infantil y todo tipo de vulnerabilidad.

Procede señalar que no necesariamente están en la misma situación los menores no acompañados o separados de sus familias. El caso de los menores extranjeros no acompañados no deja duda sobre el estatus legal de desprotección o abandono en que se encuentran. Sin embargo, los menores separados de sus padres pueden estar en posición de “guarda de hecho” o no considerarse en condición de desamparo, porque hay una persona adulta a su cuidado, aunque no sea responsable legal del menor.

## **1.1 OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

### **1.1.1 Objetivo general**

- Analizar el marco normativo e institucional de la República Dominicana para la protección de NNA migrantes no acompañados.

---

8 Francisco Javier Durán Ruiz. *Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros*. Disponible en: <https://journals.openedition.org/trace/1723>, consultado el 26 de septiembre de 2019.

### **1.1.2 Objetivos específicos**

- Describir la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en República Dominicana.
- Identificar las obligaciones internacionales del Estado dominicano con respecto a la protección de los niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados o separados de sus familias que se encuentren en el país.
- Determinar el grado en que se relacionan las prácticas y procedimientos llevados a cabo por las instituciones nacionales de protección y los estándares internacionales en materia de protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados.
- Reconocer las posibles debilidades y fortalezas del marco institucional en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañada o separada de su familia.
- Identificar las medidas necesarias para avanzar en la alineación del marco jurídico nacional a las obligaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología seguida para lograr los objetivos comprende varios componentes:

- a) Análisis de la normativa internacional y nacional, a fin de responder al objetivo general y parte del tercer objetivo específico al investigar sobre la siguiente cuestión:

Conociendo el marco legal para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias en la República Dominicana, a la luz de las obligaciones internacionales dimanantes de la Convención de los Derechos del Niño y sus niveles de cumplimiento, ¿cuenta el Estado dominicano con normativa interna y disposiciones institucionales para su aplicación?

En ese sentido, se estudió la normativa en el marco de las Naciones Unidas, de la cual el país es signatario; la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General núm. 6 (2005) del CDN; las Observaciones Generales Conjuntas núm. 3 del CTM, 22 del CDN y 4 del CTM y 23 del CDN, así como la normativa nacional pertinente: Constitución de la República Dominicana; Ley núm. 136-03 o Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes; Ley núm. 285-04 sobre Migración; Ley núm. 659 sobre Actos del Estado Civil; Ley núm. 169-14, que establece un Régimen Especial para Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre Naturalización, y Ley General de Salud núm. 42-01.

El estudio de la normativa internacional se sistematizó en una matriz elaborada por el Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración.

En la matriz se establece que los derechos protegidos a tomar en consideración para el análisis son:

- Principio de interés superior del niño/a o principio de interés superior de la persona menor de edad.

- Derecho de no discriminación.
  - Derecho de libertad.
  - Derecho de garantías procesales y acceso a la justicia.
  - Derecho a un nombre, una identidad y una nacionalidad.
  - Derecho a una vida familiar.
  - Derecho a protección contra todas las formas de violencia y abuso, incluidos la explotación, el trabajo infantil, el secuestro y la venta o trata de niños.
  - Derecho a condiciones de empleo, seguridad social y protección contra la explotación económica, incluidos los trabajos prematuros y peligrosos.
  - Derecho a un nivel de vida adecuado.
  - Derecho a la salud.
  - Derecho a la educación y la formación profesional.
- b)** Dos entrevistas semiestructuradas a actores claves, CONANI y UNICEF, para indagar sobre el marco general de aplicación de la Convención y sus Observaciones Generales en la atención específica de MENAS.
- c)** Adicionalmente, dentro de las actividades llevadas a cabo en la recolección de datos para esta investigación, se destaca la participación en el Encuentro Binacional sobre Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la Zona Fronteriza, organizado conjuntamente por UNICEF y PLAN International, celebrado el 27 de agosto de 2019 en Las Matas de Farfán, provincia San Juan;<sup>9</sup> reunión que tuvo como propósitos: i) dar seguimiento a los resultados de las mesas de trabajo del encuentro binacional de enero 2019 y ii) analizar y construir propuestas de respuesta coordinada con base en casos de protección de la violencia sexual y trata de niños, niñas y adolescentes en la frontera.
- d)** A fin de responder a los objetivos específicos, se realizaron cuatro grupos focales. Estos se desarrollaron con el personal de UNICEF que trabaja en la frontera atendiendo a los MENAS y con personal de las instituciones nacionales vinculadas al tema. A saber:

---

9 Se anexa el programa de la reunión.



1. Ministerio de Interior y Policía.
2. Dirección General de Migración.
3. Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Ministerio de Turismo.
5. Ministerio de Trabajo.
6. Ministerio de Salud y Acompañamiento Social.
7. Consejo Nacional para la Niñez (CONANI).
8. Ministerio de Salud Pública.
9. Servicio Nacional de Salud (SENASA).
10. Instituto de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI).
11. Ministerio de Educación.
12. Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).
13. Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales.
14. Ministerio de Trabajo.
15. Ministerio de la Mujer.
16. Sistema Nacional de Emergencia.
17. Procuraduría General de la República.
18. Poder Judicial.
19. Junta Central Electoral.

En los grupos focales se trabajó con la matriz, aportada por el Instituto Nacional de Migración (INM RD). Con este instrumento se realizó una reflexión en la cual cada representante de las instancias convocadas informó sobre cómo abordan el tema y realizan el trabajo.

Con los grupos focales realizados, se respondió a las cuestiones previstas en la propuesta, a saber:

- ¿Cumplimiento de lo previsto en la normativa?
  - Establecer si hay un derecho afectado.
  - ¿Hay restricción al derecho que surge por acción, omisión o insuficiencia?
- e) A pesar de que en este estudio solo se consideran para el análisis los instrumentos mencionados, que pertenecen al marco internacional de las Naciones Unidas, ya que el enfoque está centrado en el estatus del país a partir del monitoreo periódico del Comité de los Derechos del Niño, tomando en consideración sus propios estándares, se ha considerado

de interés realizar una breve referencia al Sistema Interamericano (que debería ser objeto de otro estudio).

A continuación, se presenta una tabla que resume lo descrito sobre la metodología para establecer de forma concreta a qué objetivo responde cada acción definida y ejecutada.

**Tabla 1. Resumen de los objetivos de la investigación y las actividades ejecutadas para darles cumplimiento**

OBJETIVOS	ACTIVIDADES
<b>General</b>	
<p>Analizar el marco normativo e institucional de la República Dominicana para la protección de NNA migrantes no acompañados.</p>	<p>Todas las señaladas en los objetivos específicos.</p>
<b>Específicos</b>	
<p>Identificar las posibles debilidades y fortalezas normativas e institucionales en materia de niñez y adolescencia migrante no acompañados o separados de su familia en República Dominicana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de la normativa internacional y nacional.</li> <li>• Determinar las instituciones involucradas.</li> </ul>
<p>Determinar el grado en el que se relacionan los estándares internacionales en materia de protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y las prácticas y los procedimientos llevados a cabo por las instituciones nacionales responsables de la protección de esa población.</p>	<p>Realización de cuatro grupos focales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Personal de frontera de UNICEF.</li> <li>2) Personal de CONANI.</li> <li>3) Instituciones sistema de justicia y relacionados.</li> <li>4) Instituciones sistema de protección social.</li> </ol>
<p>Describir la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, partiendo de la información existente.</p>	<p>Reflexión y análisis a partir de los resultados de las entrevistas semiestructuradas, el estudio de las normativas y los resultados de los grupos focales.</p>

Identificar las obligaciones internacionales del Estado dominicano con respecto a la protección de los niños, niñas y adolescentes extranjeros, no acompañados o separados de sus familias, que se encuentren en el país.	Análisis de las normativas internacional y nacional.
Identificar las medidas necesarias para adecuar el marco jurídico nacional a las obligaciones internacionales sobre protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados o separados de sus familias.	Redacción de las conclusiones y recomendaciones a partir de los resultados del estudio.



### 3. CONTEXTUALIZACIÓN

Los actores consultados en el marco de este estudio no identificaron como una de las principales emergencias en materia de niñez y adolescencia el fenómeno de la niñez no acompañada.<sup>10</sup> Por tal razón, se requiere indagar cuáles son las características específicas del fenómeno de los NNA no acompañados, así como el contexto en que se produce.<sup>11</sup>

En 2010, producto del terremoto que afectó la vecina República de Haití, se registró un incremento en las estadísticas migratorias de ingreso al territorio dominicano por parte de NNA haitianos no acompañados o separados de sus familias. El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia<sup>12</sup> informó que esta

---

10 Entrevistas a Elisa Frías, Oficial de protección de UNICEF. Entrevista a Gianna Cishek, abogada de protección internacional de CONANI y a Alba Rodríguez, directora ejecutiva de Save The Children República Dominicana.

11 La investigación realizada en febrero de 2019, *“Infancia y Adolescencia No Acompañada y en Movimiento entre Haití y República Dominicana,”* realizada por un equipo de consultores de OBMICA y FLACSO RD, con los auspicios de UNICEF y la Unión Europea, permitió tener conocimiento sobre la población infantil y adolescente que cruza regularmente desde Haití hacia República Dominicana, sus motivaciones, riesgos y la atención y protección que reciben en los cuatro puntos de cruce oficiales en la frontera. Explica que, en su conjunto, la situación de estos niños, niñas y adolescentes se caracteriza por riesgo de explotación laboral, poco acceso a la escuela, violencia por parte de las autoridades, violencia intergrupala y la necesidad de pagar protección a jóvenes y adultos mayores. Todo esto, como se podrá comprobar en la lectura del documento, es corroborado en este estudio a pesar de las grandes diferencias metodológicas y de abordaje. El estudio al que se hace mención en esta nota fue una investigación donde se entrevistó una parte de la población infantil que vive en esta condición. Este analiza el marco normativo y lo relaciona con la práctica cotidiana en las instituciones vinculadas con algún tipo de atención y cuidado a esta población, información levantada mediante grupos focales con representantes de dichas instituciones y la reflexión a partir de una matriz contentiva de los derechos protegidos.

12 Cfr. CONANI. *Protocolo de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes Haitianos Vulnerables que están en República Dominicana como consecuencia del Terremoto ocurrido en Haití.*

situación propició la elaboración de un Protocolo de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes Haitianos Vulnerables que se encuentran en República Dominicana como consecuencia del terremoto ocurrido en Haití.<sup>13</sup>

El personal de CONANI aseguró que en el referido protocolo se establecieron parámetros para la identificación y la remisión a esta institución de los menores no acompañados, su transporte y entrega en un “espacio seguro” en caso de que se necesitara albergue. Además, determinó que era necesario contar con auxiliares del área de Trabajo Social para realizar evaluaciones preliminares de la condición de los MENAS e incluyó medidas de asistencia y cuidados temporales, acceso a servicios de atención médica, albergue temporal o con una familia de acogida. El proceso concluía con la búsqueda de soluciones, entre las cuales se identificaba como preferible la reunificación familiar y el retorno a Haití.

Sin embargo, a pesar de que estas medidas han sido tomadas en el contexto de un escenario de catástrofe y emergencia, sigue existiendo la necesidad de afianzar el conocimiento institucional de la situación de movilidad de niños, niñas y adolescentes y las medidas especiales de protección requeridas para esta población.

De conformidad con la información levantada se pueden identificar, por el momento, varias problemáticas que afectan la protección de la niñez que vive y se mueve en la frontera:

- a)** Falta de capacidades de actores locales.
- b)** Débil coordinación interinstitucional y la ausencia de un protocolo o mecanismo de coordinación conjunto para la respuesta a casos de protección de niños, niñas y adolescentes.
- c)** Niños, niñas y adolescentes en movimiento en la frontera son más vulnerables por la escasa coordinación local entre actores.
- d)** Insuficientes mecanismos locales para una respuesta coordinada e interinstitucional a los casos de violencia sexual y trata de niños, niñas y adolescentes.
- e)** Los bebés de madres adolescentes que viven en zona fronteriza no son registrados oportunamente al nacer.

---

13 Solicitado a CONANI para que lo remita al Instituto Nacional de Migración.

- f)** Los niños, niñas y adolescentes que viven en zona fronteriza son vulnerables por la ausencia de protocolo binacional sobre protección de la niñez en zona fronteriza.<sup>14</sup>

Según las informaciones del personal de frontera de UNICEF, la generalidad de los menores no acompañados identificados en esa condición son varones. La mayoría de las personas que participaron en los grupos focales consideran que estos están en permanente riesgo de explotación laboral. Apuntan que la atención que reciben de las instituciones puede incluir en ocasiones tratos violentos (agresiones verbales, no escucharlos, no creerles, etc.). Señalan, además, su exposición a violencia cruzada (la que se produce entre ellos mismos, sobre todo porque se asocian formando pequeños grupos entre NNA de igual condición, y los diferentes grupos pueden establecer relaciones de rivalidad e intentar “resolver” sus diferencias con pleitos). Los traumatismos y algunas infecciones (parasitosis) son las afecciones más comunes entre los chicos de la calle.

En el caso de las niñas migrantes, informan que lo más común es que se encuentren realizando trabajo doméstico en casas ajenas, lo que refleja una situación no abordada en este estudio, vinculada a la trata para servidumbre doméstica; que además podría estar encubriendo casos de explotación sexual.

Profesionales que trabajan en las instituciones consultadas, tienen la percepción de que alrededor del 80% de estos menores de edad consumen sustancias psicoactivas regularmente. Las más frecuentes son los adhesivos de contacto (clefa), muchas veces para matar el hambre. También informan que se han identificado casos de consumo de cocaína y marihuana. Por otro lado, los participantes en los grupos focales convergieron en la opinión de que los NNA participan en actividades sexuales. Por esta razón, los embarazos son muy frecuentes debido a la alta promiscuidad y la ausencia de métodos anticonceptivos.

Los menores de edad realizan actividades intermitentes, como lavar o cuidar autos, ventas ambulantes, pedir limosna, robar o caer en la prostitución. Algunos forman bandas que presentan una estructura de tipo jerárquico, pero la mayoría forman grupos menos estables con roles menos definidos, y, consecuentemente, más adaptables a los problemas de la calle. Muchos niños son

---

14 Plan Internacional y Unicef. Encuentro Binacional sobre Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la Zona Fronteriza. Sistematización del evento 30 de enero de 2019, Las Matas de Farfán.

“correos” de redes de microtráfico, y son pagados con sándwich y una toma de pegamento o marihuana.<sup>15</sup>

Para este estudio se solicitaron a CONANI los datos de la cantidad de menores de edad que están en los centros de cuidado, sean estos administrados directamente por la institución o que operen de forma privada bajo su supervisión. No pudimos obtenerlos. No obstante, nos proporcionaron los datos de MENAS que han sido atendidos por el sistema. Es importante destacar que las informaciones suministradas no están estandarizadas. En consecuencia, en cada demarcación geográfica se recogen de forma diferente.

Por ejemplo, la Regional Valdesia<sup>16</sup> en 2019 atendió los siguientes casos:

**Tabla 2. Menores de edad atendidos, Regional Valdesia, año 2019**

<b>MENORES DE EDAD ATENDIDOS, REGIONAL VALDESIA, AÑO 2019</b>		
<b>Cantidad</b>	<b>Caso</b>	<b>Resultado</b>
1	Adolescente embarazada de 14 años	Realización de una evaluación psicológica entregada a una hermana
10	Adolescentes en situación de calle	Entregados a las autoridades haitianas para reunificación familiar

En los casos de adolescentes en situación de calle, los reportes señalan que siempre se les suministra alimentos y, de ser necesario, se activa el sistema de protección. El reporte correspondiente a la provincia San Juan de la Maguana contiene la siguiente nota:

En el caso de éstos nacionales haitianos, son reincidentes; en varias oportunidades han sido entregados a las autoridades del IBESR en Haití (órgano homólogo a CONANI) y vuelven al país. Hay una situación con

15 Disponible en: <https://www.cooperand.org/es/ninos-de-la-calle/concepto>

16 La Región de Valdesia o simplemente Valdesia es una subdivisión de la región sur que incluye las actuales provincias de Azua, San Cristóbal, San José de Ocoa y Peravia, formando parte de la V subregión sur de la República Dominicana.



este grupo, que entran a las cafeterías y a los “pica pollos”<sup>17</sup> para arrebatarle los alimentos de las manos a las personas que están en estos lugares. Duermen en las aceras de las calles de San Juan de la Maguana; no se adaptan a vivir en un centro, sino que ya solo quieren estar en las calles. Han expresado al personal de CONANI que “Es mejor estar preso en RD que suelto en Haití”.

Este informe también contiene información sobre dos casos de abandono acontecidos en 2018. Un recién nacido en el hospital Doctor Alejandro Cabral, de San Juan de la Maguana, en el que se logró localizar a la madre y hacer una reunificación familiar.<sup>18</sup> El otro, un bebé de 28 días de nacido en el Hospital Federico Aybar, de Las Matas de Farfán. Aquí se informa que el menor entró al sistema de protección en el nivel central. No hay ningún seguimiento del caso.

Tabla 3. Casos de bebés abandonados, San Juan de la Maguana, año 2019

<b>BEBÉS ABANDONADOS, SAN JUAN DE LA MAGUANA, AÑO 2018</b>		
<b>Cantidad</b>	<b>Lugar</b>	<b>Resultado</b>
1	Hospital Doctor Alejandro Cabral, de San Juan de la Maguana	Madre localizada, reunificación familiar <sup>19</sup>
1	Hospital Federico Aybar, de Las Matas de Farfán	Entró al sistema de protección

En Pedernales el reporte fue provincial, con la siguiente información de enero a septiembre de 2019: se detectaron 97 casos de NNA masculinos y 33 femeninas, que fueron devueltos a sus familias en República Dominicana, retornados o

17 Un tipo de establecimiento de venta de comida, cuyo principal plato es el pollo frito.

18 Este dato arroja un elemento de crítica al Sistema de Protección. ¿Cuál será la suerte de un bebé entregado a la madre que lo abandonó? Evidentemente, aunque se presente un solo caso, es una situación que amerita ser abordada en la búsqueda de soluciones que tengan en cuenta la seguridad de la criatura.

19 Ídem.

entregados a las autoridades haitianas a los fines de reunificación familiar. Llama la atención la cantidad de casos que son retornados a sus familias en República Dominicana. Habría que investigar la vía por la cual llegan a la frontera de Pedernales estos infantes con familia en el país, de los cuales hubo 42 masculinos y 12 femeninas.

Tabla 4. Casos menores de edad atendidos en la provincia Pedernales, año 2019

<b>MENORES DE EDAD ATENDIDOS EN LA PROVINCIA PEDERNALES, AÑO 2019</b>	
<b>Masculinos</b>	<b>Femeninos</b>
97	33
<b>Total</b>	<b>130</b>

En la región Cibao Central,<sup>20</sup> entregaron la información en otro formato y reportaron que, en 2019, han atendido a 69 menores migrantes masculinos y 34 menores migrantes femeninas (en 2018 habían atendido a 49 masculinos y 35 femeninas), Esta información sobre la condición de los MENAS aparece sin desagregar y solo con una leyenda de que las edades comprendidas variaban entre 2 y 17 años.

Las medidas de protección que usaron son variadas. En algunos casos, conversación directa con el IBESR y entrega de los menores, a fin de reubicación familiar; casos de reunificación en el país, ya que la madre permanece en República Dominicana; entrega al Consulado Haitiano en la frontera Dajabón-Juana Méndez; ingreso en hogar de paso de CONANI, e ingreso a ONG. Entregaron información sin desagregar sobre menores de edad atendidos, como se refleja en la tabla siguiente.

---

20 Compuesta por las provincias Santiago de los Caballeros, Puerto Plata, Montecristi, La Vega y Monseñor Nouel.

Tabla 5. Casos menores de edad atendidos en la región Cibao Central, año 2019

<b>MENORES DE EDAD ATENDIDOS EN LA REGIÓN CIBAO CENTRAL, AÑO 2019</b>	
<b>Masculinos</b>	<b>Femeninos</b>
69	34
<b>Total</b>	<b>103</b>

Si agrupamos la información recolectada de casos atendidos, se aprecia que la atención a menores de edad por abandono, situación de calle y otras fue de 246, como se recoge en la siguiente tabla.

Tabla 6. Total de casos de MENAS atendidos según reportes entregados por CONANI, año 2019

<b>MENAS ATENDIDOS POR CONANI</b>				
<b>Región Valdesia</b>	<b>Provincia San Juan de la Maguana</b>	<b>Provincia Pedernales</b>	<b>Región Cibao Central</b>	<b>Total de MENAS atendidos</b>
1 adolescente embarazada	1 bebé abandonado en San Juan	97 masculinos 33 femeninos Sin identificación de edad ni de la condición del abandono	69 masculinos 34 femeninos Sin identificación de edad ni de la condición del abandono	
10 adolescentes en situación de calle	1 bebé abandonado en Las Matas de Farfán			
				246 MENAS según los reportes entregados por CONANI

Como se puede identificar en estos reportes, no se habla de MENAS, posiblemente porque ningún instrumento local se refiere a la situación de los menores no acompañados; a pesar de que hay que señalar que la redacción de la legislación nacional parte de una amplia base garantista, lo que podría dejar salvada la situación de que no haya ningún instrumento que se refiera de forma directa a estos menores. Sería pertinente que CONANI, en coordinación con las demás instituciones que intervienen en la protección de NNA, dicte un protocolo de actuación para el caso específico de los menores no acompañados.

Una situación que llama la atención, es que en los grupos focales, el funcionario, cada vez que se refería al cumplimiento del derecho a la salud de los MENAS, cuando explicaban lo que hacían y cómo lo hacían (referir al hospital para determinar el estado del menor de edad envuelto en el caso para dejar muy claro en qué condiciones había sido recibido y cada organismo tuviera definida la responsabilidad que tenía si a ese menor le “pasaba algo”, como abuso sexual, maltrato; ya que cuando lo entregó no había señales o indicios de un hecho de este tipo), parecería que la preocupación mayor no es conocer el estado de salud del niño o la niña, a fin de mejorar su condición, sino la necesidad del agente actuante de protegerse y certificar la condición en la que le recibe.

Cabe destacar que en los grupos focales hubo mucha insistencia en que la DGM realiza separaciones familiares por redadas y deportación, sin la suficiente depuración y comprobación de la situación y estatus de las personas migrantes detenidas. Añaden que esta es una práctica que debería desaparecer.

Aunque no es el objeto de este estudio, es importante dejar constancia de esta situación debido a que se evidenció en varias oportunidades y desde distintas perspectivas: adolescentes a los que no se les cree su condición de menores de edad; personas adultas a los que se les deporta sin confirmar si tienen menores viviendo en el país, que se quedan sin un adulto a su cargo; menores de edad que son trasladados a la frontera desde diversos puntos del país, y representaciones de las instituciones en frontera que detectan las irregularidades y alertan al sistema de protección.

La mayoría de las personas participantes en estos grupos afirmaron que la Dirección General de Migración y el Ejército Nacional utilizan sus propios métodos para determinar la edad cuando se encuentran con un MENA adolescente. Los métodos utilizados para determinar la edad de NNA no acompañados por estas instituciones (según los informantes) son pedirles que abran la boca para realizar exámenes de dentadura, revisión de las axilas, o determinar por mirarle que la estructura ósea es de adulto. Todo esto realizado por cualquier personal a cargo,

sin ningún tipo de entrenamiento, solo la apreciación individual y subjetiva de si le considera o no menor de edad.

Las prácticas citadas persisten a pesar de que el personal de UNICEF y CONANI en frontera permanentemente les recuerdan a los agentes actuantes que la forma correcta de proceder es determinar la edad a través de un acta de nacimiento, si el presunto MENA la posee. En caso contrario, aceptar el testimonio del menor de edad y remitirlo a CONANI, para que sea esta institución la que se encargue de cualquier otro tipo de estudio. En principio, si un adolescente declara ser menor de edad, debe ser creído hasta que un juez determine lo contrario.

En la tabla 2, se reporta un caso de adolescente embarazada de 14 años, en respuesta del cual se activó el sistema de protección al presentarse en una Fiscalía de NNA, denunciando violencia de su pareja. En el reporte nombran a la “pareja” denunciada como el “esposo”, sin hacer ningún señalamiento de que, según la ley, la condición de minoridad de la adolescente convierte a esa supuesta pareja en su violador. El reporte indica que el “esposo” fue detenido (no informa sobre el seguimiento del caso) y la adolescente, luego de realizarle “una evaluación psicológica”, fue entregada a una hermana en el municipio Juan de Herrera, San Juan de la Maguana (no especifica la edad de la hermana ni se refiere a si esa decisión se tomó de acuerdo con la adolescente embarazada).

En el mismo reporte se encuentra la información sobre dos adolescentes de sexo femenino y ocho masculinos (12 a 17 años) en situación de calle, que fueron entregados a las autoridades haitianas para su reunificación familiar.



# **4. ANÁLISIS Y APLICACIÓN DEL MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN DE MENORES NO ACOMPAÑADOS SEPARADOS DE SU FAMILIA**

## **4.1 NORMATIVA INTERNACIONAL**

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 74 de la Constitución dominicana, los tratados, acuerdos y pactos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado, como es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), tienen jerarquía constitucional. Adicionalmente, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales (LOTCC) establecen en su artículo 7, numeral 13, que las decisiones de los órganos de derechos humanos, como el Comité de los Derechos del Niño, constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos. En este sentido, la República Dominicana, a partir de la reforma constitucional del año 2010, constitucionalizó el derecho internacional de los derechos humanos, motivo por el cual en la presente investigación se parte de su análisis.

La principal normativa internacional que se contempla en este documento es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y sus Observaciones Generales.

En relación con los documentos regionales, solo se realizan algunas consideraciones en el marco de la Opinión Consultiva 21/14, solicitada por la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay sobre Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional. Así que, de entrada, se establece la posibilidad de profundización en otras normas regionales internacionales.

Para el estudio de la normativa internacional, como se estableció, se trabajó con la matriz ya descrita, donde se establecen los derechos protegidos y los dispositivos de las Observaciones Generales vinculadas a la Convención mencionados anteriormente en el texto.

#### **4.1.1 Convención de los Derechos del Niño**

En 1991 República Dominicana ratificó esta Convención, asumiendo el compromiso de adaptar la legislación nacional relativa a la protección infantil. Así se promulga en 1994 la Ley 14-94, que luego fue modificada por la actual Ley 136-03 o Código de Protección de los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta Ley reconoce los derechos de la Convención y crea el Sistema Nacional de Protección.

La Convención establece que en todas las medidas concernientes a los niños/as que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del (de la) niño (a). De ahí que se deba respetar el derecho del niño (a) a preservar su identidad, incluyendo la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas.

A tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un/a niño/a o por sus padres para entrar o salir en un Estado parte, a los efectos de la reunión de la familia, debe ser atendida de manera positiva, humanitaria y expedita.

Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares (artículo 9, párrafo 1). Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares. Por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando estos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.



La Convención establece que el niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contacto directo con ambos padres; así que debe respetarse el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país.

El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden o la moral pública o los derechos y libertades de otras personas, y estén en consonancia con los demás derechos reconocidos en la Convención.

Un aspecto muy importante para el tratamiento de menores no acompañados es la disposición de darle la oportunidad de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado. Los niños que temporal o permanentemente estén privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a protección y asistencia especiales del Estado.

Al ratificar la Convención, los Estados partes se comprometen a adoptar medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o sea considerado refugiado, de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables, reciba tanto si está solo como acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean parte.

En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo.

La Convención se encarga de indicar que todas las instituciones públicas y privadas deben considerar y cumplir con el interés superior del niño. Se debe trabajarse con seguridad, sanidad y supervisión adecuada; garantizar identidad, nacionalidad y nombre sin injerencias ilícitas. Además, se debe priorizar la reunificación familiar de forma positiva y humanitaria; el contacto con sus padres, si se identifican; garantizar su derecho a salir de cualquier país; ser escuchado en justicia; tener representación legal, y contar con protección y asistencia especial del Estado. En general, la protección de todos sus derechos, independientemente de la circunstancia en que se encuentre.

#### **4.1.2 Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, de noviembre 2017**

Esta Observación establece que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos del Niño contienen obligaciones jurídicamente vinculantes que se refieren en general y en términos específicos a la protección de los derechos humanos de los niños y los migrantes. Ambas observaciones generales incluyen varias disposiciones que estipulan obligaciones concretas relacionadas con los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.

Una de las obligaciones jurídicas de los Estados es proteger los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional en su territorio. Los instrumentos de protección hacen hincapié en la especial preocupación por los NNA comprendidos en el rango etario de 15 a 18 años. Esto así, porque en ocasiones son considerados y tratados como adultos o mantienen un estatuto migratorio ambiguo hasta que cumplen los 18 años. De ahí que se resalte su importancia y se inste a los Estados a proporcionar iguales niveles de protección a cada niño, incluidos los mayores de 15 años, independientemente de su situación migratoria.

Esta Observación reafirma el derecho a la libertad establecido en la Convención: Todo niño en todo momento tiene un derecho fundamental a la libertad y a no ser detenido como inmigrante". Ratifica que la detención de cualquier niño como inmigrante debería estar prohibida por la ley, y esta prohibición aplicarse plenamente en la práctica. Reitera que la entrada y estancia irregulares no constituyen en sí mismas delitos contra las personas, los bienes o la seguridad nacional, de ahí que criminalizar la entrada y estadía irregulares va más allá del interés legítimo de los Estados partes por controlar y regular la migración y da lugar a detenciones arbitrarias.

Insta a los Estados a abstenerse de utilizar métodos médicos basados en el análisis de los huesos y dientes, que pueden ser imprecisos y traumáticos, así como a tomar medidas adecuadas para los niños próximos a cumplir 18 años, en particular los que abandonan el contexto asistencial, garantizándoles una

situación migratoria regular a largo plazo y oportunidad para integrarse en la sociedad; y a adoptar medidas de protección y apoyo después de cumplidos los 18 años.

Reitera la necesidad de cesar o erradicar la detención de niños como inmigrantes. Ya que no puede justificarse la privación de libertad porque el niño no esté acompañado.

Insta a los Estados para que adopten soluciones que respeten el interés superior del niño por medio de prácticas que les permitan permanecer con los miembros de sus familias sin estar sometidos a custodia, mientras se resuelve su situación como inmigrantes. Cuando los niños no estén acompañados, tendrán derecho a recibir la protección y la asistencia especiales del Estado en forma de cuidados alternativos y alojamiento. Incluso advierte sobre la necesaria supervisión por instancias públicas y privadas.

Los niños y sus familias deben tener la posibilidad de acceder a un recurso judicial efectivo cuando se efectúe una detención por razones de inmigración.<sup>21</sup> Muy especialmente hay que considerar que los niños no acompañados y separados de sus familias deben asignarse a un sistema de cuidados alternativos a nivel nacional o local, preferiblemente de tipo familiar, con sus propias familias, cuando sea posible, o bien a un servicio de asistencia social cuando no haya familia disponible.

En el contexto de la migración internacional, cada niño está facultado para reclamar sus derechos. Los Estados deben asegurar el acceso de los niños migrantes a un recurso efectivo, rápido, adaptado a su condición y a garantizar su interés superior como una consideración primordial. También deben velar porque las leyes, políticas, medidas y prácticas respeten las garantías procesales en todos los procedimientos administrativos y judiciales relacionados con la migración y el asilo que afecten los derechos de estos y sus padres. De igual manera, se deben adoptar medidas para evitar dilaciones indebidas en los procedimientos sobre la migración y el asilo que puedan afectar negativamente los derechos de los niños, incluidos los procedimientos sobre la reunificación familiar.

Los niños deben tener la posibilidad de presentar denuncias ante los tribunales de justicia, los tribunales administrativos u otros órganos de menor rango a los que puedan acceder fácilmente en instituciones de protección a la infancia, escuelas e instituciones nacionales de derechos humanos, y recibir

---

21 Se recuerda que la primera obligación es no detenerles por la condición migratoria.

asesoramiento y representación adecuados a ellos. Se debe ofrecer asesoramiento y representación legal gratuita y de calidad a los niños migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

Esta Observación considera que, en beneficio de su proceso, deben contar con un funcionario o juez especializado que se ocupe del procedimiento de inmigración y poder realizar cualquier entrevista con profesionales formados en cómo comunicarse con niños. Ser oídos y participar en todas las fases del procedimiento, así como disponer de la asistencia gratuita de un traductor. Recibir lo antes posible el nombramiento de un tutor competente, que sirva de garantía procesal básica para el respeto de su interés superior.

En beneficio de mantener la unidad familiar, facilitar canales migratorios regulares y proporcionar mecanismos permanentes y accesibles a los niños y sus familias para que regularicen su situación migratoria y a largo plazo consigan permisos de residencia por razones como unidad familiar. Garantizar que las solicitudes de reunificación de las familias sean atendidas de manera positiva, humanitaria y expeditiva. En el caso de niños no acompañados o separados de sus familias, deberán tomarse y aplicarse sin demora iniciativas para encontrar soluciones sostenibles y basadas en derechos, incluida la reunificación familiar. De hecho, debe proporcionarse un apoyo financiero adecuado para hacerla posible.

Merece especial atención el aseguramiento de la separación efectiva entre servicios de protección a la infancia y las autoridades de inmigración. Se le debe prestar asistencia social de emergencia, en caso que lo requiera, y si permanece en el territorio nacional debe tener acceso a la seguridad social en la misma condición que los nacionales. Tampoco debe imponérsele restricciones para alquilar viviendas.

Se compromete también a tomar medidas pertinentes para menores no acompañados, en cuanto a la prevención y combate del traslado ilícito y la retención ilícita de niños, así como las peores formas de trabajo infantil, incluidas la esclavitud, explotación sexual, la mendicidad y trabajos peligrosos. Protegerlos de la violencia y la explotación económica.

Tomar medidas adicionales para hacer frente a la especial vulnerabilidad de las niñas y los niños, incluidos los que puedan tener discapacidad, así como los niños y niñas LGBTI,<sup>22</sup> que pueden ser objeto de trata con fines de explotación y abuso

---

22 Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

sexual. Aplicar el estatus migratorio más protector a las víctimas de trata y, respecto a esto, impartir formación a trabajadores sociales, policía de fronteras, abogados, médicos y todos los demás funcionarios que estén en contacto con niños.

Se destaca el imperativo para que se adopten todas las medidas legislativas y administrativas oportunas, teniendo en cuenta una dimensión de género, para regular y proteger el empleo de los niños migrantes en lo que respecta a la edad mínima para trabajar y los trabajos peligrosos. Asegurarse de que tanto en la ley como en la práctica las autoridades adopten todas las medidas a fin de que los niños migrantes tengan condiciones de empleo justas, medidas específicas de protección que regulen sus horas y condiciones de trabajo, y tengan acceso a la justicia en caso de violación de sus derechos por funcionarios públicos o particulares.

Establece disposiciones sobre temas que en el país no necesariamente se están cumpliendo para poblaciones nacionales en situación de pobreza. Cabría señalar que en todos estos casos el ideal inmediato debería ser tendente a la mayor protección de toda la infancia en territorio nacional, sin diferenciación por condición migratoria o nacionalidad.

En resumen, preservar su libertad; abstenerse de realizar pruebas imprecisas y traumáticas para determinar la edad; adoptar medidas de protección a menores, considerando los que están próximos a cumplir 18 años, para no dejarlos abandonados, sino proporcionarles apoyo; cesar o erradicar la detención de niños por su condición de inmigrantes (No se puede justificar la privación de libertad de un menor de edad, por ser migrante o no estar acompañado); protección y asistencia especial para menores no acompañados, así como asignarles un sistema de cuidado alternativo, preferiblemente de tipo familiar, y en la asistencia social, cuando no sea posible. En el contexto de la migración internacional cada niño está facultado para reclamar su derecho.

Además, asegurarles acceso a un recurso efectivo y seguro donde se respete su interés superior. Respetarles las garantías procesales, con especial cuidado para proteger su infancia. Reconocerles su derecho a presentar denuncias. Ofrecerles asesoramiento y acompañamiento legal. Ser oídos. Tener acceso a funcionarios consulares y a ser tratados preservando su interés superior. Recibir el nombramiento de un tutor competente. Elaborar y aplicar sin demora disposiciones para encontrar soluciones sostenibles y basadas en derechos, incluida la reunificación familiar. Adoptar medidas para protegerles de la esclavitud, la explotación sexual, actividades ilícitas o cualquier trabajo que les ponga en peligro. Resguardarles de cualquier tipo de violencia. Garantizarles protección global, incluidas medidas de tipo psicosocial. Acceso a la salud, la educación, el cuidado y la vivienda.

#### **4.1.3 Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional**

El elemento principal de esta Observación es la no discriminación. Insta a los Estados a adoptar medidas adecuadas para combatir la discriminación por cualquier motivo y proteger a los niños frente a formas de discriminación múltiples y concomitantes a lo largo del proceso de migración, también en el país de origen y al regresar a él, o como consecuencia de su situación de residencia.

Redoblar los esfuerzos por luchar contra la xenofobia, el racismo y la discriminación, y adoptar las medidas apropiadas para combatir esas actitudes y prácticas, así como reunir y difundir datos e información exactos, fidedignos y actualizados al respecto.

Llevar a cabo un análisis de género de los efectos concretos de las políticas y los programas de migración sobre los niños de todos los géneros. Prevenir prácticas discriminatorias hacia los niños migrantes y refugiados con discapacidad y aplicar políticas y programas necesarios para garantizar el pleno disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los niños migrantes y refugiados con discapacidad en igualdad.

Sobre las garantías procesales, se debe asegurar que todas las evaluaciones y determinaciones del interés superior que se elaboren y lleven a cabo concedan la importancia apropiada a hacer efectivos los derechos del niño (a corto y largo plazo) en los procesos de adopción de decisiones que le afecten, y velar por que se establezcan salvaguardias de las debidas garantías procesales, incluido el derecho a una representación letrada gratuita, cualificada e independiente.

Elaborar procedimientos y definir criterios para proporcionar orientación a todas las personas que intervienen en los procedimientos de migración sobre el modo de determinar el interés superior del niño y concederle la debida importancia como aspecto primordial, especialmente en los procedimientos de entrada, residencia, reasentamiento y retorno, y elaborar mecanismos encaminados a vigilar su aplicación adecuada en la práctica; incluso, se debe velar por que el interés superior del niño se tome plenamente en consideración en la legislación de inmigración, la planificación, la ejecución y la evaluación de las políticas de migración y la adopción de decisiones sobre casos individuales.

Examinar y modificar cualquier restricción, en la ley o en la práctica, que se aplique a la migración y sea discriminatoria por razones de género y limite las oportunidades de las niñas o no reconozca su capacidad y autonomía para tomar decisiones. El interés superior del niño debe garantizarse explícitamente mediante procedimientos individuales como parte esencial de toda decisión administrativa o judicial que se refiera a la entrada, la residencia o la devolución de un niño, el acogimiento o el cuidado de un niño o la detención o expulsión de un padre relacionada con su propia situación de residencia.

#### **4.1.4 Observación General núm. 6 (2005). Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Comité de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, septiembre de 2005.**

Aunque las observaciones generales conjuntas vistas anteriormente son mucho más recientes, vale la pena reseñar esta del año 2005, donde el Comité de los Derechos del Niño expresó especial preocupación por la situación de menores no acompañados de forma específica.

Esta Observación General pone de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y separados de su familia, y expone la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutarlos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los menores a la luz del contexto jurídico que representa la Convención de los Derechos del Niño, con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de este a manifestar libremente sus opiniones.

La importancia de esta Observación General es que pone de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados separados de su familia. Reconoce la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados para conseguir que estos tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutarlo; pero considera ineludible su protección.

Resalta que, en algunos casos, estos menores no acompañados no pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, no pueden solicitar documentos ni localizar a la familia o acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico.

Señala una serie de lagunas identificadas por el Comité de los Derechos del Niño en lo que concierne a la protección de estos menores, entre las que se citan:

mayor exposición a la explotación y abusos sexuales, reclutamiento en fuerzas armadas, trabajo infantil (también a beneficio de sus familias de adopción) y la privación de libertad. Afirma que la población de menores no acompañados con frecuencia sufre discriminación y no tiene acceso a alimentación, cobijo, vivienda, servicios sanitarios y educación.

Se refiere de forma especial a las niñas y adolescentes no acompañadas y separadas de sus familias, ya que están particularmente expuestas a la violencia de género y la violencia doméstica. Y a la situación de que estos menores no acompañados no pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros. Insta a la localización de la familia y solicita que esta población pueda acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico.

## 4.2 **NORMATIVA NACIONAL**

En la normativa nacional se revisó la Constitución de la República, la Ley 136-03 y la Ley 285 sobre Migración, que data de 2004<sup>23</sup>.

### 4.2.1 **Constitución de la República Dominicana**

Nuestra Constitución recoge un amplio catálogo de derechos. Si bien no se refiere directamente a menores no acompañados, en sus disposiciones se encuentran algunas aplicables a la situación de esta población, porque se refieren a la protección en general o a poblaciones vulnerables. La Constitución establece el reconocimiento de la dignidad humana, el respeto a los derechos fundamentales, el principio de no discriminación, las garantías para la preservación de la integridad personal y el libre desarrollo de la personalidad. Es enfática en no establecer diferencias entre las personas y en brindar protección especial a los menores de edad.

En el artículo 56 trata de forma específica la protección de las personas menores de edad. Establece que la sociedad y el Estado harán primar el interés superior

---

23 En un cuadro anexo a este informe se trabajan otras legislaciones: La Ley 659, sobre Actos del Estado Civil, que dicta disposiciones sobre los registros y las actas de defunción; la Ley 169, que establece un Régimen Especial para Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre Naturalización; y la Ley General de Salud 42-01, por encontrar articulados que atañen a alguno de los derechos protegidos. Para ver en detalle, acceder al cuadro.



de los niños, niñas y adolescentes, con la obligación de asistirlos, protegerlos y garantizar su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de sus derechos.

Se declara de alto interés nacional la erradicación del trabajo infantil y cualquier tipo de maltrato o violencia. Se afirma que deben tener protección del Estado en caso de abandono, secuestro, estado de vulnerabilidad, abuso o violencia física, psicológica, moral o sexual, explotación comercial, laboral, económica y trabajos riesgosos. Señala que se debe promover su participación activa en la vida familiar, comunitaria y social. Declara que los adolescentes son sujetos activos del proceso de desarrollo. Afirma que el Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, creará oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta.

El artículo 38 reconoce la dignidad humana, de manera general, para todos los seres humanos, no para personas dominicanas, y establece de forma enfática que el Estado dominicano “[...] se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos”.

En el artículo 39 establece con precisión que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal”. El párrafo 3 de ese artículo se refiere a que “El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión”.

En el artículo 42, referido al derecho a la integridad personal, de forma muy clara, otra vez establece que toda persona “tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas”. En su primer párrafo, para que no haya ninguna duda al respecto, reitera que “Ninguna persona puede ser sometida a penas, torturas o procedimientos vejatorios que impliquen la pérdida o disminución de su salud, o de su integridad física o psíquica”.

En el artículo 43, sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad, considera que no puede haber más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás. El orden jurídico aplicable al caso de menores no acompañados es la Convención de los Derechos del Niño y sus Observaciones

Generales, que forman parte de esta; que, tal y como hemos visto con anterioridad en este documento, establecen un régimen de protección para las personas menores de edad que se encuentren en condición de no acompañamiento.

#### **4.2.2 Ley 136-03 o Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes**

En 1994 se aprobó el primer Código de Protección de Niños Niñas y Adolescentes, modificado en 2003 con la aprobación de la Ley 136-03 o Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.

Esta legislación, aunque no se refiere de forma específica a la situación de menores migrantes no acompañados, establece los principios fundamentales para el tratamiento de las personas menores de edad en consonancia con la Convención y la Constitución nacional. Sus principios son muy amplios y sus disposiciones son para toda la infancia, sin establecer diferencias por ninguna condición, lo que incluye la situación migratoria de las personas menores de edad. En consecuencia, toda su disposición le es inherente.

Vale la pena señalar los siguientes aspectos:

Tiene por objetivo garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional el ejercicio y disfrute pleno y efectivo de sus derechos fundamentales. Para tales fines, define y establece la protección integral de estos derechos, regulando el papel y la relación del Estado, la sociedad, las familias y los individuos con los sujetos desde su nacimiento hasta cumplir los 18 años.

En ese aspecto, es preciso tomar en consideración de forma primordial la aplicación del Principio V del Código: Principio de Interés Superior del niño, niña y adolescente, de obligatorio cumplimiento en todas las decisiones que les conciernan, y que implica tomar en cuenta su opinión; equilibrar entre los derechos y garantías de esta población y las exigencias del bien común; su condición específica como personas en desarrollo; la indivisibilidad de los derechos humanos, y por tanto, el equilibrio entre los distintos grupos de derechos y los principios en los que se basan, y priorizar sus derechos por encima del de las personas adultas, de acuerdo con los postulados de la Convención.

El Principio VI, Principio de Prioridad Absoluta, establece que el Estado y la sociedad tienen el deber de asegurar con prioridad absoluta los derechos fundamentales de NNA e implica primacía en la formulación de políticas públicas,

recibir protección especial en cualquier circunstancia, preferencia en la atención de los servicios públicos y privados y prevalencia de sus derechos ante una situación de conflicto con otros derechos e intereses legítimamente protegidos.

Establece la presunción de minoridad, lo que indica que en caso de duda sobre la edad de un posible menor, debe considerársele menor de edad. Y el principio de prioridad absoluta e imperativa para las cuestiones relativas a las personas menores de edad.

En su artículo 110 se refiere al traslado o retención ilegal de un niño, niña o adolescente, estableciendo que cualquier retención o traslado a un lugar o país diferente del que tenga su residencia habitual, sin la debida autorización, será considerado como traslado o retención ilegal de niño, niña o adolescente. El Ministerio Público de Niños, Niñas y Adolescentes deberá restituir al niño, niña o adolescente a la persona que legalmente tiene la guarda. Si el traslado hubiere sido a otro país, deberá dar los pasos correspondientes para reclamar su devolución ante las autoridades de este.

De este artículo podríamos deducir que el Estado, si tuviera en su territorio un menor migrante no acompañado, está obligado a realizar la diligencia debida para que las autoridades del país de origen encuentren a las familias del menor. Hay que señalar que el estándar internacional, de acuerdo con la Convención y sus Observaciones Generales, es que un menor de edad no acompañado si no tiene documentos y es difícil la identificación de dónde nació o de sus familias, le corresponde la nacionalidad del Estado donde se encuentre.

El artículo 122 del Código de NNA, que establece quiénes pueden ser adoptados, incluye a niños, niñas y adolescentes de padres desconocidos, que se encuentren bajo la tutela del Estado. Esta disposición cabría en el caso de menores migrantes no acompañados, pues se encuentran bajo la tutela del Estado, siempre y cuando se hayan agotado otros procedimientos y no sea posible identificar a los padres.

En un ejercicio que aplique el estándar internacional, la familia adoptante no tendría que realizar ningún proceso para la nacionalización de niño, niña o adolescente, porque el Estado, en cumplimiento del estándar internacional, la entregaría de oficio y facilitaría la adopción.

El artículo 476 es una disposición que debería tenerse muy en cuenta en el tratamiento de menores migrantes no acompañados. Se refiere al proceso especial para la colocación en familia sustituta. Valdría la pena que se asuma como "caso excepcional", ya que la disposición establece que la familia sustituta es una medida de protección para ser impuesta solamente en casos excepcionales,

mediante la cual una familia adquiere la obligación de alimentarlo, educarlo y brindarle buen trato, así como asistirlo en el cumplimiento de sus deberes.

El Código Civil lo plasma de la siguiente forma:

- a) Se entiende por familia sustituta aquella que, no siendo necesariamente de origen, acoge por decisión administrativa o judicial a un niño, niña o adolescente, ya sea por carecer de padre o madre, o que estos se encuentren afectados en la titularidad de su autoridad paterna o materna o en el ejercicio de la guarda o que sus derechos estén siendo vulnerados.
- b) La colocación en un hogar sustituto será gratuita, pudiendo la oficina local, cuando el caso lo requiera, y previa evaluación y autorización de la junta local, tramitar la concesión de subsidio a la familia que acepte la colocación de un niño, niña o adolescente.
- c) La persona responsable de un niño, niña o adolescente sujeto de una colocación familiar deberá cumplir con los deberes y exigencias a las cuales se obliga en beneficio del niño, niña o adolescente.
- d) Al final de la tutela, el tutor deberá rendir cuentas de su gestión según lo establecido en el Código Civil.

Hay otros acápite, pero los que se colocan aquí, son los que podrían resultar fundamentales para asumir la atención a menores migrantes no acompañados en familias sustitutas.

Aunque no se refiere de forma específica a la situación de menores migrantes no acompañados, establece los principios fundamentales para el tratamiento de las personas menores de edad, en consonancia con la Convención y la Constitución nacional. Obliga a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional el ejercicio y disfrute pleno y efectivo de sus derechos fundamentales. Para tales fines, define y establece la protección integral de estos derechos y regula el papel del Estado.

#### **4.2.3 Ley General de Migración, núm. 285-04**

La Ley General de Migración no se refiere de forma específica a la situación de menores no acompañados. En sus Vistos y Reconocidos hace mención de la Convención sobre los Derechos del Niño, que, como es parte del Bloque de Constitucionalidad, tiene una categoría jerárquica superior a la misma Ley.

Esta Ley crea el Consejo Nacional de Migración, que contempla, dentro de sus funciones, preparar planes y políticas migratorias y recomendar medidas especiales al Poder Ejecutivo, lo cual hace pertinente que tenga en cuenta la realidad de los MENAS en territorio nacional. Además, la Ley crea el Instituto Nacional de Migración (INM RD), como apoyo técnico a este Consejo, el cual, al realizar estudios de este tipo, tendrá los insumos pertinentes para que el Consejo pueda actuar en consecuencia, con el concurso de CONANI y las demás instancias correspondientes.

Con este recuento sobre las normas internacionales en el marco de las Naciones Unidas y las normas nacionales, donde aún no haya un nombramiento explícito o específico para la protección de menores no acompañados, desde la disposición general se puede colegir su necesario cuidado, porque los enunciados no son excluyentes. En consecuencia, no son normas que operen solo para las personas dominicanas, sino para todo el que se encuentre en territorio nacional. Es posible afirmar que en la República Dominicana existe la posibilidad de exigir el cumplimiento de los derechos para los menores no acompañados, que estas normas son principalmente de protección, organización, procedimiento y de dar, y que tiene la obligación de cumplimiento por acción para la protección de los menores.



## **5. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) no es parte de este estudio; pero vale la pena mencionarlo, porque el país es miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA), organismo internacional creado en 1948 con el propósito de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia (artículo 1 de la Carta de la OEA). Los principales órganos de protección internacional de los derechos humanos en el continente americano son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La CIDH, creada por la Carta de la OEA, tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos en todo el continente al elaborar informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países y atender denuncias individuales de violaciones.

La Corte IDH, por su parte, escucha casos individuales de violaciones a los derechos humanos en países que aceptaron su competencia, además de emitir decisiones. Estos órganos, y los instrumentos internacionales bajo los que operan, constituyen lo que se conoce como Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Los Estados americanos han ido adoptando una serie de instrumentos que se han convertido en la base normativa de este sistema continental de protección de los derechos humanos. Estos tratados reconocen derechos, establecen obligaciones de los Estados tendientes a su promoción y protección y crean órganos que velan por su observancia.

Si bien no existe un tratado específico sobre los derechos de niños y niñas migrantes en el ámbito interamericano, esta protección surge del artículo 7 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>24</sup> y del artículo 19 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH).<sup>25</sup> Esas garantías han motivado la producción de una amplia cantidad de informes por parte de CIDH, así como una vasta jurisprudencia por parte de la Corte IDH, e incluso la emisión de una opinión consultiva específica sobre el tema.

En ese sentido, destacamos la opinión consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014,<sup>26</sup> solicitada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración o necesidad de protección internacional. En esta, la Corte interpreta los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos I, VI, VII, VIII, XXV y XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Esta nos indica que todo estudio posterior a este que vaya a investigar en el Sistema Interamericano tiene ahí los fundamentos jurídicos más trascendentes. Determina que donde hay involucrados NNA, los Estados tienen la obligación de actuar en el siguiente sentido: “[...] priorizar el enfoque de los derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular, su protección y desarrollo integral, los cuales deben primar sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos, en los términos de los párrafos 34 al 41 y 51 al 71”<sup>27</sup>

---

24 “Artículo 7. Derecho de protección a la maternidad y a la infancia. Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”.

25 “Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

26 Derechos humanos de la niñez migrante. Migración, derechos humanos y política migratoria, Serie #2, Migración y Derechos Humanos. Primera edición. 2016, Buenos Aires, Argentina. Organización Internacional de las Migraciones, OIM, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf>

27 Disponible en: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>, para revisar la opinión consultiva. Los párrafos a que hace mención se refieren a la cantidad de personas migrantes en el mundo, y, de estos, cuántos son menores de edad; las razones por las que se movilizan; explicaciones de la migración internacional como fenómeno complejo; implicaciones para los Estados; la protección



Los Estados se encuentran obligados a identificar a las niñas y niños extranjeros que requieren protección internacional dentro de sus jurisdicciones, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario acorde a su condición de niña o niño y, en caso de duda sobre la edad, evaluar y determinarla.

Determinar si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado, así como su nacionalidad o, en su caso, su condición de apátrida; obtener información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación de la familia, si es el caso, de sus vulnerabilidades, y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional.

Con el propósito de asegurar un acceso a la justicia en condiciones de igualdad, garantizar un efectivo debido proceso y velar por que el interés superior de la niña o del niño haya sido una consideración primordial en todas las decisiones que se adopten, los Estados deben garantizar que los procesos administrativos o judiciales en los que se resuelva acerca de derechos de las niñas o niños migrantes estén adaptados a sus necesidades y sean accesibles para ellos.

Las garantías de debido proceso que, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, deben regir en todo proceso migratorio, sea administrativo o judicial, que involucre a niñas o niños son: El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; el derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario o juez especializado, a ser oído y a participar en las diferentes etapas procesales, a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete; el acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; el derecho a ser asistido por un representante legal y a comunicarse libremente con dicho representante; el deber de designar un tutor en caso de niñas o niños no acompañados o separados; el derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña o del niño y sea debidamente fundamentada; el derecho a recurrir la decisión

---

internacional derivada y obligatoria; la necesidad de que las políticas migratorias estén acordes con el derecho internacional de protección a los derechos humanos de las personas migrantes para que toda medida se aplique sin discriminación por su condición; el fortalecimiento de los derechos humanos y los criterios de interpretación de la Corte, pro persona, y la utilización del *corpus iuris* internacional a favor de los NNA, de los derechos humanos en general, como de los principios generales de derecho y de un conjunto de normas de carácter general o de *soft law*.

ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos, y el plazo razonable de duración del proceso.

Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños para cautelar los fines de un proceso migratorio ni pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño.

Los Estados deben diseñar e incorporar en sus respectivos ordenamientos internos un conjunto de medidas no privativas de libertad para ser aplicadas mientras se desarrollan los procesos migratorios, que propendan de forma prioritaria a la protección integral de los derechos de la niña o del niño, con estricto respeto de sus derechos humanos y al principio de legalidad. Las decisiones que ordenen dichas medidas deben adoptarse por una autoridad administrativa o judicial competente en un procedimiento que respete determinadas garantías mínimas.

Los espacios de alojamiento deben respetar el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas o niños no acompañados o separados deben alojarse en sitios distintos al que corresponde a los adultos y, si se trata de niñas o niños acompañados, alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación en aplicación del principio del interés superior de la niña o del niño y, además, asegurar condiciones materiales y un régimen adecuado para las niñas y los niños en un ambiente no privativo de libertad.

En situaciones de restricción de libertad personal, que pueden constituir o eventualmente derivar, por las circunstancias del caso en concreto, en una medida que materialmente se corresponda a una privación de libertad, los Estados deben respetar las garantías operativas que se tornan ante dichas situaciones.

Los Estados tienen la prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña o niño a un Estado cuando su vida, seguridad o libertad estén en riesgo de violación a causa de persecución o amenaza, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde corra el riesgo de ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o a un tercer Estado desde el cual pueda ser enviado a uno en el cual pueda correr dichos riesgos.

De acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y otras normas de protección de los derechos humanos, cualquier decisión sobre

la devolución de una niña o niño al país de origen o a un tercer país seguro solo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior, teniendo en cuenta que el riesgo de vulneración de sus derechos humanos puede adquirir manifestaciones particulares y específicas en razón de la edad.

La obligación estatal de establecer y seguir procedimientos justos y eficientes para poder identificar a los potenciales solicitantes de asilo y determinar la condición de refugiado a través de un análisis adecuado e individualizado de las peticiones con las correspondientes garantías debe incorporar los componentes específicos desarrollados a la luz de la protección integral debida a todos las niñas y niños, aplicando a cabalidad los principios rectores y, en especial, lo referente al interés superior de la niña o del niño y su participación.

Cualquier órgano administrativo o judicial que deba decidir acerca de la separación familiar por expulsión, motivada por la condición migratoria de uno o ambos progenitores, debe emplear un análisis de ponderación que contemple las circunstancias particulares del caso concreto y garantice una decisión individual, priorizando en cada caso el interés superior de la niña o del niño.

En aquellos supuestos en que la niña o el niño tiene derecho a la nacionalidad del país del cual uno o ambos progenitores pueden ser expulsados, o bien cumple con las condiciones legales para residir permanentemente allí, los Estados no pueden expulsar a uno o ambos progenitores por infracciones migratorias de carácter administrativo, pues se sacrifica de forma irrazonable o desmedida el derecho a la vida familiar de la niña o del niño.

En atención a que las obligaciones determinadas precedentemente se refieren a un tema tan propio, complejo y cambiante de la época actual, deben ser entendidas como parte del desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.



## **6. RELACIÓN ENTRE ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MENORES NO ACOMPAÑADOS Y PRÁCTICAS Y PROCEDIMIENTOS DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES RESPONSABLES DE SU PROTECCIÓN**

Como ya se informó en la metodología, se realizaron cuatro Grupos Focales. En el desarrollado con personal del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), la conversación se situó en primer término en el Interés Superior del Niño. Con los demás grupos, iniciamos directamente con No Discriminación.

El Primer Grupo Focal se realizó el 9 de septiembre de 2019 en UNICEF, sito en el local de las Naciones Unidas, con el personal de este organismo internacional que labora en frontera en Jimaní, Dajabón y Elías Piña. Participaron, además, la consultora oficial de Unicef a cargo de estos temas, el representante del Instituto Nacional de Migración y la consultora del estudio Infancia y Adolescencia No acompañada y en Movimiento entre Haití y República Dominicana.

El segundo se realizó el 1 de octubre de 2019 con personal de CONANI. Los dos últimos, el 2 y 3 de octubre de 2019, en la Escuela Nacional de Migración, con la participación de las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Interior y Policía, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Poder Judicial, Junta Central Electoral,

Tribunal Superior Electoral, SENASA, INAIPI, CONADIS, INFOTEP, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Dirección General de Migración, INVI, Sistema Nacional de Atención a Emergencias y Seguridad (911).

Al sistematizar y analizar los instrumentos normativos nacionales e internacionales referidos en este estudio, y a partir de lo que se reseña a continuación, que sintetiza el resultado de los cuatro grupos focales realizados, es posible concluir que la República Dominicana, en su condición de signataria de la Convención de los Derechos del Niño, ha cuidado la redacción de las normas internas, especialmente en la Constitución y la Ley 136-03, para asegurar la garantía y el cumplimiento de los derechos de las personas, especialmente de niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, siempre será beneficioso acoger otros instrumentos internacionales que reconocen derechos, ya que aportan al establecimiento de mayores niveles de garantía y control. De ahí que sería conveniente que el país se aboque a ratificar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>28</sup>, acordado en 2018, que es el primer acuerdo global que busca aprovechar los beneficios de la migración y la protección de las personas migrantes que carecen de documentación y el reconocimiento de que la migración es un desplazamiento que realizan las personas en la búsqueda de mejores entornos para el desarrollo de sus vidas, que ha sido una constante en la historia de la humanidad, y un derecho reconocido y consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948<sup>29</sup> y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966<sup>30</sup>, del cual somos signatarios.

La normativa nacional no se refiere de forma específica a la situación de los menores extranjeros no acompañados; a pesar de que la atención, cuidado y toma de decisiones sobre esta población involucra a varias instancias del Estado.

Además, cabe señalar que, aunque las estadísticas en esta materia son escasas, por las entrevistas realizadas y los temas abordados en el Encuentro Binacional sobre Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la zona fronteriza, celebrado el 27 de agosto en Las Matas de Farfán, San Juan de la Maguana, la migración

---

28 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, suscrito el 13 de julio de 2018, consultado en <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

29 Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). París.

30 Asamblea General de la ONU, Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

de menores no acompañados en nuestra frontera con Haití, no es un fenómeno extraño. Aunque ya se ha afirmado que cualquier precepto legal para la atención en la República Dominicana a esta población hay que buscarlo principalmente en el marco supranacional, esencialmente en el ámbito de las Naciones Unidas en la Convención sobre los Derechos del Niño y las Observaciones Generales que desarrollan el contenido esencial de estos derechos, sería prudente y pertinente que el abordaje sea realizado.

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, “[...] la determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección”.<sup>31</sup> De ahí que, aunque se considere que por el momento no es pertinente una reforma o creación legislativa, es muy importante que se creen las políticas públicas y los protocolos de atención.

Lo que interesa particularmente es verificar, a la luz de las características especiales de esta población protegida por el principio y derecho del interés superior del niño, que son derechos protegidos a través de la Convención de los Derechos del Niño. En su aplicación nacional, es la necesidad del Estado de asumir su responsabilidad de cuidado y atención a esta población.

Un documento de UNICEF México<sup>32</sup> sobre niñez migrante en las fronteras, establece que la vulnerabilidad de las personas en el contexto de movilidad es alta, y, para las niñas, niños y adolescentes se potencializa y se exponen a riesgos de sufrir lesiones físicas, ser captados por redes de crimen organizado, ser sometidos a explotación sexual o laboral o sufrir maltrato psicosocial por parte de las instituciones en el momento de la repatriación, y hasta llegar a perder la vida.

Si estos menores no acompañados están expuestos a situaciones tan dramáticas, no es difícil imaginar que también sufren hambre, problemas de salud, problemas emocionales y psicosociales, entre otras situaciones. Todo esto mediado por distintas realidades, ya que en ocasiones son soportes económicos de sus familias de origen, a pesar de su condición de minoridad y de especial vulnerabilidad.

---

31 Cfr. Comité de los Derechos del Niño (2005), párr. 20.

32 Cfr. Unicef.org. (n.d.). <https://www.unicef.org/mexico/publicaciones-e-informes> Protección niñez migrante en las fronteras. [online] Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion\\_6931.htm](https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6931.htm)

En los grupos focales se evidenció que solo en la frontera con Haití se presta alguna atención a esta población, aunque insuficiente y no necesariamente efectiva. En los grupos se notó una alusión permanente a la necesidad de cumplir con el interés superior del niño, como un elemento transversal a toda la aplicación en temas de infancia, pero, lo cierto es que, en general, las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los derechos en la infancia se respondían sin considerar el público objeto de estudio, porque no lo tenían identificados desde esta realidad particular.

Esta situación fue admitida como una más de las múltiples debilidades y carencias de recursos que tienen las instituciones para la aplicación cotidiana de las normativas que se refieren a la protección de la infancia, especialmente si existen condiciones particulares que la hacen más vulnerables, como es el caso de los MENAS.

Vale la pena reiterar que, al realizar este estudio, se percibe que las capacidades institucionales no son suficientes para el cuidado, atención y seguimiento a la niñez pobre. Si a esta condición se le agregan otras vulnerabilidades, en este caso migrantes no acompañados, las deficiencias en la atención se agudizan.

Con el agravante de que no hay sistematicidad en la atención que se les presta, no hay datos sobre la cantidad y el tipo de atención que reciben, solo algunas informaciones informales generadas por las oficinas de CONANI en la zona fronteriza, no estandarizadas, sistematizadas y unificadas, lo que imposibilita tener identificada esta población y certeza sobre a qué se expone.

Cuando se le preguntó sobre la aplicación del Interés Superior de la Persona Menor de Edad, las respuestas estuvieron encaminadas a su reconocimiento en lo formal. Cuando se intentó vincular este principio a la atención de MENAS con el personal de CONANI, destacaron de forma inmediata el respeto sobre el derecho a expresarse, a conocer su opinión sobre dónde está, por qué está ahí, qué quiere, cómo fue captado/a, cómo trató el agente de Migración o el agente del CESFRONT (nuevo cuerpo de seguridad en la frontera) a los niños y las niñas no acompañados que llegan al sistema.

Explican que se respeta el derecho a la atención en salud, aunque el abordaje que hacen del ejercicio de este derecho deja la duda de si se realiza para ayudar al menor de edad a que no sea objeto de ningún tipo de maltrato o a la insistencia en considerar que este tipo de estudios es muy necesario, porque les protege de posibles inculpaciones. Aseguran que la información en salud es confidencial y no se permite ningún tipo de control migratorio en los hospitales.

Otro aspecto relevante es que está bien interiorizado, como respuesta formal, afirmar el derecho a un debido proceso y la activación del Sistema de Protección,



aunque en las explicaciones sobre cómo responden a estos aspectos sustantivos se pueda evidenciar que no hay protocolos y depende de los conocimientos y la voluntad del personal, lo cual hace que en cada localidad funcione de forma diferente.

Consideraron preocupante que, a pesar de la inexistencia de protocolos y políticas claras para el trabajo con esta población, en los pueblos fronterizos, hay días en que el sistema se activa tres o cuatro veces aproximadamente. La carencia de albergues en las zonas de frontera salió como una gran preocupación. Informaron que en muchas ocasiones usan las instalaciones de los hospitales para alojarles. Si los MENAS deben permanecer en el país por mucho tiempo, se gestiona un centro o se les traslada a un Hogar de Paso de CONANI.

Un aspecto relevante es que, aunque no existe un protocolo escrito, en los pueblos de frontera, cuando un menor de edad es identificado por las autoridades, se afirma que la representación de la Dirección General de Migración contacta a CONANI. Este personal, como primera gestión, verifica si la familia está en República Dominicana, para proceder sin mayores trámites a la reunificación familiar.

El primer medio de verificación es con el propio menor de edad, en una entrevista con el área de psicología. Si se determina que la familia está en el país, se contacta, se verifica y se le entrega. Si se concluye que no tiene familia, se contacta al Institut du Bien Être Social e des Recherches (IBESR),<sup>33</sup> institución homóloga de CONANI en Haití, que canaliza la reinserción con su familia. Aunque admiten que este procedimiento no está siendo efectivo, ya que, en múltiples ocasiones, estos menores que son entregados a IBESR regresan a territorio dominicano muy rápidamente.

Suárez Navas,<sup>34</sup> en un documento sobre la situación de la niñez en movimiento en la frontera entre Marruecos y España, establece que los esfuerzos oficiales para la reubicación en las familias de los menores no acompañados no tienen mucho éxito, ya que los NNA regresan a la situación anterior. Se podría colegir que si no se ha resuelto la situación que originalmente motivó la salida, al regreso se encontrará con las mismas necesidades. Parecería que esto mismo sucede en República Dominicana.

---

33 Instituto de Bienestar Social (traducción de cortesía).

34 Liliana Suárez Navas, S/F. Un Nuevo Actor Migratorio: Jóvenes, rutas y ritos juveniles transnacionales, publicado en Checa y Olmos, Menores tras las fronteras. Otra inmigración aguarda, Barcelona, Icaria. [https://www.academia.edu/206538/Un\\_nuevo\\_actor\\_migratorio\\_j%C3%B3venes\\_ruta\\_y\\_ritos\\_transnacionales](https://www.academia.edu/206538/Un_nuevo_actor_migratorio_j%C3%B3venes_ruta_y_ritos_transnacionales)

No se obtuvo suficiente información sobre los procesos legales que se realizan con los MENAS para su registro cuando entran al sistema y no son reunificados ni devueltos a su país de origen. Sobre todo, con el Registro Civil, hubo información de que el Tribunal puede ordenar que el registro se realice en el Libro de Extranjería; pero no se pudo saber cuál es el trámite posterior que realiza el Estado para que el MENA obtenga la nacionalidad de su país de origen o la dominicana.

Una fortaleza identificada es que ningún niño es rechazado por el sistema educativo. Ahora bien, el Ministerio de Educación, no los considera menores no acompañados, ya que no tienen ningún caso de un menor de edad que llegue solo a solicitar inscripción. Si están escolarizados, es porque alguna institución o persona está a su cargo.

Se resaltó como muy positivo el trabajo de sensibilización y formación que realizan de forma permanente UNICEF, CONANI y otras instituciones, sobre todo con el personal de las escuelas, Migración y el Ejército, y el trabajo que realizan las Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos. Esta formación es básica para la articulación en el nivel local, y ha sido determinante para que el personal de la Dirección General de Migración, inmediatamente detecte un caso, realice la canalización correspondiente con premura.

Se destacó que cuando hay que retornar un niño extranjero, el procedimiento de CONANI es muy completo: se hace un levantamiento, un informe y se respetan los derechos fundamentales; el interés superior del niño está por encima, ya que cuando se firma un convenio hay que aplicarlo. El niño debe ir acompañado de un adulto para el retorno, no puede haber separación de familia.

En relación con la lista de derechos sobre los cuales se trabajó en estos grupos (ya señalados en el documento), se destacan los siguientes aspectos:

- Fueron muy enfáticos en señalar como fundamental para el trabajo con estas poblaciones que haya voluntad política para la atención y la solución del problema.
- Hay insuficiencia de respuesta a esta situación desde el Estado, algunas ONG e instituciones filantrópicas que intentan tener algunos lugares tipo albergue con diferentes condiciones y deben contar con un aval de CONANI. Aunque estas instituciones están colaborando en la solución del problema, no es suficiente y no es una solución sostenible.
- El país no está tomando en consideración las directrices de cuidados alternativos para menores en movimiento y en situación de calle. No tiene

medidas suficientes para todos los menores en situación de vulnerabilidad, no solo para los no acompañados, y esto dificulta los trámites.

- Hay cierta disparidad de opinión sobre el respeto a la presunción de menoridad. Se hizo énfasis en que cada agente migratorio o del Ejército, considera que puede determinar si un adolescente es menor. Esto permite que haya casos de menores de edad que Migración recoge en los pueblos, los apresa, los traslada a los Centros de Acopio, los manda a deportar y los lleva a la frontera; cuando llegan, es que se activa el Sistema de Protección.
- Hay quejas sobre las dificultades de coordinación con el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT).
- La Dirección General de Migración continúa la práctica de “recoger” personas para deportación, entre estas, menores de edad. Los oficiales de Migración actúan según las ordenes que les dan sus superiores. Esto implica que tienen que cumplir una cuota de personas a deportar por semana; si no la han cumplido, y lo que encuentran es menores de edad, entienden que, si activan el Sistema de Protección, no lograrán completar su cuota. Así que prefieren seguir el procedimiento de deportación.
- Destacan como algo común, el hecho de encontrar menores de edad que traen de Haití en acuerdo con las familias que ya están en territorio dominicano; pero vienen con un adulto que no es de su familia y sin autorización escrita. Por lo regular tienen un número de teléfono de su familia. El personal del Ejército o de Migración lo refiere a CONANI, que asume la responsabilidad de identificar las familias para la entrega.
- Informan que el personal de seguridad de la frontera acusa a los adolescentes de que se están inventando que tienen tiempo en el país, que están mintiendo y le generan una situación de miedo.
- Afirman que hay mucha complicidad en términos de cómo llegan al país estos menores. Se presume que hay una red organizada para explotar menores vulnerables, no necesariamente sexualmente, sino para trabajar y para la mendicidad.
- Hubo grupos que dicen que hay discriminación, sobre todo con niños y niñas de nacionalidad haitiana. Hay una diferencia de trato evidente con las demás nacionalidades, “Las autoridades en frontera cometen todo tipo de discriminación, xenofobia y racismo, que se evidencia en gestos, actitudes y formas de actuación”.
- Surgió la información de que, en ocasiones, los oficiales obligan a MENAS a que identifiquen como su familia a cualquier adulto que haya sido

- aprehendido en el mismo operativo, o que esté en el autobús donde encuentran al menor, para así no entregarlo a CONANI.
- Es urgente una mayor intervención en la formación del personal de las instituciones que tienen incidencia en este asunto. No puede ser solo para los oficiales que están en frontera, así se queda aislada de las políticas generales. Enfatizaron que no hay conocimiento especializado en materia de menores de edad para identificar los casos de mala aplicación de los estándares de protección. Pusieron el ejemplo de un caso: una niña pequeña, con su madre, en apariencia tenían perfiles de etnias diferentes, y los agentes realizaron una separación desproporcionada (la madre era lactante, la niña lloraba mucho). Separación familiar, sin orden judicial, solo por percepción. Al final se comprobó que era la madre. Si hubiese entrenamiento y se aplicaran protocolos, estas situaciones cotidianas podrían evitarse.
  - Reconocen que hay grandes dificultades de coordinación con las autoridades haitianas. No hay posibilidad de realizar ningún tipo de depuración de personas con Haití.
  - Una de las medidas más recurridas, en el caso de los MENAS, es la reunificación familiar, pero plantea grandes dificultades. Hasta el momento no se cuenta con un protocolo que permita un adecuado seguimiento. En los grupos se quejaron de que se hace la reunificación familiar en Haití, y muy pronto otra vez esos adolescentes vuelven al país.
  - Informaron que en la frontera hay menores no acompañados que cruzan todos los días y en la noche vuelven a Haití. Los que tienen esta característica son conocidos por las autoridades de la frontera. A pesar de eso, en ocasiones los detienen, motivados principalmente por que no han llenado la cuota de deportaciones y utilizan a esos MENAS para llenarla. Una situación evidentemente ficticia; pero que a la institución le resuelve si tienen que enviar un informe sobre el cumplimiento de la cuota de deportación.
  - También hay menores de edad que cruzan la frontera todos los días para asistir a la escuela. Se han creado escuelas en la zona fronteriza para aceptar niños haitianos; pero tienen que traer sus documentos de identidad. No se les pide documentación sobre su estatus migratorio.
  - Con relación a la formación técnico profesional, el INFOTEP informa que para un extranjero tener acceso a sus procesos formativos, debe tener pasaporte y constancia de estudios partir de 16 años o más. Lo cual indica que es difícil para un MENAS.

- En el trabajo con los representantes de instituciones del Estado, hay una queja relacionada con el poco personal disponible para trabajar situaciones con menores de edad. Destacan que solo UNICEF tiene un personal en la frontera dedicado de forma específica a trabajar con MENAS.

Otro aspecto que preocupa es la dificultad para visibilizar, dar seguimiento, proteger a las menores, en los casos de explotación puertas adentro. El fenómeno de “hijos (as) de crianza” en los pueblos de frontera con característica de transfronterizo es una situación que se da principalmente con niñas, que son explotadas en el servicio doméstico y posiblemente son víctimas de abuso sexual. También niños para la explotación agrícola. No hay capacidad para prevenir y dar seguimiento a estos casos.

- En el acápite vida familiar, se tocaron temas relativos a la protección social. Fue explicado cómo opera el sistema: Desde el Gabinete Social se parte de la idea de que los Estados asumen responsabilidad con sus nacionales. Se considera que los Estados tienen la responsabilidad del bienestar de sus nacionales.
- La Procuraduría General de la República identifica la existencia de un grave problema, que debe ser abordado de forma conjunta con el Poder Judicial, el CONANI y la Dirección General de Migración. Dice tener la información de que la mayoría de los niños y las niñas en situación de calle para la mendicidad son extranjeros. No necesariamente son MENAS, ya que están acompañados por personas que se hacen pasar por sus padres y en la mayoría de los casos no es así.
- Hace poco tiempo llenaron tres autobuses con menores en esta situación, solo había una niña de nacionalidad venezolana; todos los demás eran haitianos. Tuvo que interrumpirse el proceso, porque recogieron todo este grupo de menores, sin claridad sobre cuál era la logística que tenía que llevarse a cabo para el reposicionamiento de la persona en su lugar de origen.
- Consideran que la reunificación familiar no es un proceso fácil, porque cuesta mucho esfuerzo localizar a las familias y, aunque se localice, no necesariamente funciona la reunificación. Estos menores de edad tuvieron que ser devueltos a los lugares donde fueron recogidos.
- Hay disparidad de criterios entre las instituciones del Estado. En uno de los grupos focales se presentó la situación de que una institución del Gobierno informó que cumplía con todos los procedimientos, y otra institución

también del Gobierno le desmintió e informó que una de las situaciones más preocupantes es que esa instancia no cumple la ley.

- El Ministerio Público cuenta con unos lineamientos sobre el tratamiento de casos vinculados a la trata de personas. Existe la Procuraduría Especializada de Trata y Tráfico, y la de Protección, desde donde se trabaja de manera integrada y se valora como positivo el sistema de protección. Consideran que funciona.

## 7. HALLAZGOS

No existe ningún instrumento normativo local que se refiera a la situación de los menores no acompañados. Las personas identifican el trabajo que se realiza de forma general con la infancia; pero, al carecer de disposiciones y protocolos específicos para la población de MENAS, les resulta muy difícil referirse a directrices comunes, orientadas por los estándares que establece la Convención.

Con base en los objetivos de este estudio, sobre la identificación de las obligaciones internacionales y nacionales del Estado dominicano respecto a la protección de los MENAS, y las medidas necesarias para la adecuación del marco jurídico nacional a las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos de estos menores y sus familias, habría que concluir que es pertinente la relación entre los estándares internacionales de protección a la infancia y los de la legislación nacional<sup>35</sup>.

En el entendido de que, aunque se no menciona de forma específica a los MENAS, al ser parte de la Convención, y esta, a su vez, formar parte del Bloque de Constitucionalidad, lo que la hace de aplicación inmediata y obligatoria para todos los órganos del Estado, tal y como se establece en el artículo 74, acápite 3, de la Constitución, “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado”.

Sustentado también en el acápite 4 del mismo artículo cuando refiere a que “Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular

---

35 En las propuestas se especifican los protocolos institucionales que permitirían mayor cumplimiento de la legislación internacional y nacional.

de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución”.

Es posible, además, referir el artículo 26 de la misma Constitución, pues afirma que la República Dominicana reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, si han sido adoptadas por los poderes públicos internos; y que el Estado acepta un ordenamiento jurídico internacional que, entre otros elementos, garantice el respeto a los derechos fundamentales.

Es claro que la Convención es un instrumento cuyas obligaciones están encaminadas a la protección de los derechos de todas las personas menores de edad y sus observaciones generales forman parte de esta, lo cual implica, tal y como se ha afirmado, que el país, para organizar una debida protección a los MENAS, no amerita abocarse a realizar reformas legislativas. Ahora bien, sí requiere la debida diligencia para formular políticas y protocolos que permitan viabilizar las garantías ya establecidas.

Un resumen de lo planteado en el acápite anterior, donde se abordaron las relaciones entre la normativa y la práctica, refleja los siguientes hallazgos:

- El abordaje de menores de edad en situación de calle es muy precario. No hay programas para protegerles.
- No hay una actuación en correspondencia con las directrices de cuidados alternativos para menores en movimiento y en situación de calle.
- No existen estándares para el respeto de la presunción de minoridad. Los agentes actuantes, en muchas ocasiones, deciden por su apreciación si es menor o no.
- Hay dificultades de coordinación entre todas las instancias involucradas en estos casos.
- No hay suficientes espacios seguros para el alojamiento de estos menores. La respuesta a la situación de los MENAS desde el Estado es insuficiente. Hay organizaciones filantrópicas que tienen algunos albergues, pero no es una solución sostenible.
- Es escasa o nula la articulación en las acciones de prevención, atención y protección, por las dificultades para la coordinación intersectorial.
- La parentalidad no se maneja de forma adecuada. El parentesco y las otras formas en las que se encuentran menores de edad en familias podría estar ocultando explotación laboral, explotación doméstica y trata de personas.
- Las garantías de derecho de “acceso” a servicios de salud y educación podrían estar escondiendo las dificultades para mayor cobertura de protección social a MENAS que son institucionalizados.



- La Procuraduría General de la República admitió que hay un grave problema con la explotación de NNA para la mendicidad.
- No queda claro si, en los procesos de Registro Civil de MENAS que CONANI realiza, se toma en consideración la especial condición de vulnerabilidad de estos menores para la asignación de nacionalidad. O si en los casos que se registran en el Libro de Extranjería, se sigue un proceso de acompañamiento hasta lograr que el país de origen emita sus documentos de nacionalidad.
- La DGM realiza separaciones familiares por redadas y deportación, sin la suficiente depuración y comprobación de la situación y estatus de las personas migrantes detenidas. Aunque en menor proporción que en períodos pasados, siguen llegando a la frontera menores de edad detenidos por la Dirección General de Migración sin que se haya realizado una investigación previa sobre su condición. Surgió la información de que, en ocasiones, los oficiales obligan a MENAS a que identifiquen como su familia a cualquier adulto que haya sido aprehendido en el mismo operativo, o que esté en el autobús donde encuentran al menor, para así no entregarlo a CONANI.
- Se menciona de forma reiterada la necesidad de una mayor formación del personal que tiene incidencia en este asunto en todo el país, y no solo el que labora en la frontera.
- En el trabajo con los representantes de instituciones del Estado, hay una queja relacionada con el poco personal disponible para trabajar con situaciones de menores de edad.
- Destacan que solo UNICEF tiene un personal en la frontera dedicado de forma específica a trabajar con MENAS.
- Existen dificultades de coordinación con las autoridades haitianas. La capacidad de respuesta del personal de las instituciones en Haití es precaria. No hay posibilidad de realizar ningún tipo de depuración de personas con Haití. La reunificación familiar en Haití debe replantearse para que sea más eficiente.



## 8. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones han sido formuladas para responder a las situaciones evidenciadas, que en una síntesis no limitativa pueden ser condensadas de la siguiente manera: carencia de políticas públicas y protocolos institucionales para el tratamiento de las situaciones de los MENAS.

Las soluciones podrían encaminarse en el siguiente sentido: acuerdos binacionales entre actores locales; planes de capacitación dirigidos a autoridades locales, actores de Salud Pública, Migración, CONANI y el Ejército, que operan en la frontera; iniciativas de formación y sensibilización que incluyan campañas para la población en general, sobre todo de poblaciones fronterizas; creación de planes operativos comunes, y articulación en la respuesta a casos a través de mecanismos establecidos o un protocolo definido y conocido por todos.

- A) Es necesario que el Estado se aboque a la formulación de una política para la atención a los MENAS.** Bajo el liderazgo de CONANI, trabajar en el diseño e implementación de una política para la protección de niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados de su padre y madre en la cual se establecerán todos los actores del sistema que intervienen en cada fase del proceso, la labor que corresponde a cada instancia e indicadores de cumplimiento. Esto implica que su diseño y redacción deben basarse en un amplio consenso y acuerdo de trabajo conjunto, de los que puedan desprenderse los protocolos de actuación por institución y los interinstitucionales.

Principales instancias para involucrar: Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, ministerios de: la Presidencia, Interior y Policía (nivel central y Dirección General de Migración, Instituto Nacional de Migración), ministerios de: Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo, Educación, Fuerzas Armadas; Programas Especiales de la Presidencia

y las embajadas y consulados de los países en que se identifiquen situaciones que ameriten una solución binacional. En el momento es importante el rol de la Embajada y el Consulado de Haití. (Lista no limitativa ni excluyente).

Esta política, además de todos los instrumentos legales de la ONU, debería considerar el Sistema Interamericano y la propuesta de Ley Marco Regional en materia de migraciones con enfoque en Derechos Humanos y los Indicadores en DD. HH. de NNA en contexto de migración propuestos por UNICEF.

Debe contener, entre otros elementos que surjan en su redacción, la decisión de facilitar canales migratorios regulares y proporcionar mecanismos permanentes y accesibles a los (las) niños (as) y sus familias para que regularicen su situación migratoria y a largo plazo consigan permisos de residencia por razones como la unidad familiar. Garantizar que las solicitudes de reunificación de las familias sean atendidas de manera positiva, humanitaria y expeditiva. En el caso de niños no acompañados o separados de sus familias, deberán tomarse y aplicarse sin demora iniciativas para encontrar soluciones sostenibles basadas en derechos, incluidas la reunificación familiar, que incluya proporcionar el apoyo financiero necesario y adecuado.

**B) Es fundamental la construcción de Protocolos de Actuación** que consideren de forma explícita el abordaje de la situación de especial vulnerabilidad de los MENAS.

La aprobación de un protocolo de actuación interinstitucional puede ser muy favorable en doble vía, como protección a los derechos de esta infancia en particular situación de vulnerabilidad, y para el Estado, que podrá tener claridad sobre cómo canalizar la actuación y responsabilidad de cada institución.

En este se deberá establecer de forma explícita, sin lugar a interpretaciones o dudas, la forma en que se activa el Sistema de Protección, para evitar que se continúe con la práctica de que cada oficial gubernamental, civil o militar, que entra en contacto con un menor migrante tenga la facultad de decidir cuál es el abordaje del caso.

Es urgente y necesario mejorar las prácticas y procedimientos llevados a cabo por las instituciones nacionales para la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados ampliando el concepto de responsables de la protección de esta población, a todo agente actuante en

nombre y representación del Estado si su actuación involucra a menores de edad.

- C) Trabajar en coordinación binacional: Tarea necesaria.** En el caso específico de los MENAS, la opción posible es la protección.

Un aspecto que debe reforzarse es continuar la colaboración con los mecanismos de respuesta que se pueda tener con los países de procedencia de los MENAS. En el caso de la República Dominicana, la situación de mayor necesidad de intervención es con Haití. De ahí que sea fundamental fortalecer los mecanismos existentes para la coordinación binacional, como la Mesa de Coordinación Binacional que organizan Plan International y Unicef con la participación de las autoridades de los Gobierno de ambos países, en la cual se debería estimular un mayor protagonismo gubernamental, ya que son quienes ejecutan los acuerdos.

- D) Descontinuar la práctica de la Dirección General de Migración de realizar “redadas”<sup>36</sup>** para detener a migrantes en condición de irregularidad. Este tipo de acciones se prestan a situaciones de irrespeto a los derechos de las personas y al abuso. Esto amerita especial atención para todas las esferas de protección de migrantes y muy especialmente para los MENAS, por los derechos protegidos a esta población de especial vulnerabilidad,

- E) Creación de un grupo de trabajo permanente** que aborde las cuestiones relativas al Registro Civil de los MENAS, teniendo en consideración que el registro de estos menores en un Libro de Extranjería no se corresponde con la necesidad de garantizar el derecho a la identidad, incluido el nombre y la nacionalidad.

Habría que reflexionar de cara a las garantías de inserción y la posibilidad de que deba quedarse a vivir permanentemente en el país. Si su registro es en un Libro de Extranjería, podría estar siendo colocado en el riesgo de apatridia, ya que no tiene contacto con su familia y su país de origen, y puede ser una situación de especial dificultad para conseguir documentarse y adquirir la nacionalidad de su país de nacimiento.

---

36 Un aparato acompañado de personal policial y/o del Ejército, que lleva consigo la ejecución de arrestos improvisados a todo aquel que se sospeche esté en condición irregular en el país. Las personas arrestadas son trasladadas hasta un centro de acopio y se mantienen retenidas por horas, a veces días, para ser “depurados”, y, si se considera necesario, proceder a su deportación.

- F) Sobre el Registro Civil.** Para los MENAS reviste especial atención la necesidad de que se creen las garantías para otorgar la nacionalidad. El registro en el Libro de Extranjería obliga a obtener documentación en el país de origen, ya que la legislación nacional indica que en las condiciones para adquirir residencia temporal y permanente y permisos de trabajo o de estudio, se deben presentar documentos que certifiquen nacionalidad. En consecuencia, aunque vivan toda la vida en el país, no tendrían posibilidad de regularizar su condición migratoria y, al llegar a la mayoría de edad, quedarían expuestos a ser deportados a un lugar donde no tienen ningún arraigo y posiblemente no conozcan a nadie.
- G) Sobre los métodos de verificación de la edad.** La medida pertinente es que, si un adolescente alega que es menor de edad, esta información sea creída, hasta que un tribunal estatuya sobre la misma. Así el tribunal podrá determinar de qué tipo de peritaje se auxiliará para actuar con sujeción a todas las garantías y profesionalidad que el caso requiere.
- H) Implementación de formas de atención y cuidado alternativas a la institucionalización: Familias acogedoras.** Trabajar para que la institucionalización sea la última alternativa. “Las necesidades de cuidado de esta población son muy especiales. Pese a ser menores de edad, han sufrido una dura emancipación, que los convierte en personas adultas antes de tiempo, ya que para sobrevivir en las calles se necesita fortalecer un espíritu de supervivencia impropio de su edad cronológica. Están marcados por un proceso de migración y calle, que los lleva a una situación de desconfianza, a conseguir realidades que les favorezcan y a instrumentalizar a las personas y cosas que se encuentren para conseguir sus objetivos, o sea, en personas supervivientes. Para salir de esa situación emocional, es necesario una intervención intencionada, que les abra la posibilidad de crear vínculos”<sup>37</sup>
- De ahí que, en la propuesta de cuidado e intervención con MENAS, se identifiquen familias acogedoras, que cumplan con unos parámetros preestablecidos y estén en la disposición de someterse a revisiones y evaluaciones sobre su funcionamiento. El objetivo fundamental es la

---

37 Jennifer Zuppiroli de Save The Children, <https://www.savethechildren.es/notasprensa/ante-la-situacion-en-la-comisaria-de-aluche-save-children-pide-al-gobierno-que-asegure>

humanización de la atención y el trato hacia las niñas y los niños. En la creación de vínculos humanos y de afecto, reconocerles su dignidad, de manera que se conviertan en seres humanos íntegros, que se curan y confían nuevamente en la sociedad y pueden participar en ella de forma sana.

Estas familias requieren acompañamiento para superar en comunidad todas las carencias que trae un NNA que le ha tocado vivir abandono, situación de calle, abuso, entre otras. Y, sobre todo, como afirma Save The Children,<sup>38</sup> un menor extranjero debe tratarse como un menor, no como un adulto a quien se le aplican las leyes de extranjería, sin que influya su nacionalidad, su estatus migratorio ni el de sus padres.<sup>39</sup>

Como ya se ha expresado en el documento resultado del sexagésimo cuarto período de sesiones directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños,<sup>40</sup> considerar que:

Las decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial. El niño debe ser tratado en todo momento con dignidad y respeto y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación, ya sea por parte de sus acogedores, de otros niños o de terceros, cualquiera que sea el entorno en que haya sido acogido.

Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, donde siga habiendo grandes centros

---

38 Save the Children o Save the Children International (Salvar a los niños) es una organización no gubernamental (ONG) internacional que tiene como finalidad trabajar por los derechos de la niñez.

39 Jennifer Zuppiroli de Save The Children, [https://www.ivoox.com/entrevista-a-jennifer-zuppiroli-save-the-children-en-audios-mp3\\_rf\\_27650509\\_1.html](https://www.ivoox.com/entrevista-a-jennifer-zuppiroli-save-the-children-en-audios-mp3_rf_27650509_1.html)

40 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Directrices 64/142, sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, de fecha 24 de febrero de 2010 [https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Directrices%20Sobre%20las%20Modalidades%20Alternativas%20de%20Cuidado%20de%20los%20Ninos\\_0.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Directrices%20Sobre%20las%20Modalidades%20Alternativas%20de%20Cuidado%20de%20los%20Ninos_0.pdf), consultada 28 de septiembre de 2019.

(instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares. Las decisiones concernientes al establecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta este objetivo y estrategia de desinstitucionalización.

En definitiva, ya sea quedarse en el país de destino o retornar a su país de origen, debe primar su interés superior, que significa buena atención, respeto a su condición especial y asegurarse de proporcionar las condiciones pertinentes para el desarrollo de su vida.

Ya vimos que la reunificación familiar en el país de origen no está resultando todo lo exitosa que se aspirara. Como se ha expresado en los grupos focales, la mayoría vuelve al país, exponiéndose nuevamente a los riesgos del camino, porque no se están trabajando las razones que motivan la migración.

La República Dominicana no tiene una situación fácil, pues como país de frontera en mejor condición económica y social que el vecino, atraerá migración. Ahora bien, si ocurre la entrada al territorio de los MENAS, debe identificar las garantías de su protección en el marco de los DD. HH., y, en interés de solucionar la situación, centrarse en los principios de prioridad absoluta e interés superior de los NNA.

## **8.1 OTRAS RECOMENDACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO**

1. Trabajar en la formación y sensibilización sobre los MENAS con el personal del Ejército Nacional, la Dirección General de Migración, el CONANI, el Ministerio de Salud Pública y Atención Social, el Ministerio Trabajo, la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial, teniendo en cuenta que no debe ser solo con el personal de frontera, ya que esta situación puede presentarse en cualquier punto del país. Hay instituciones que tienen una alta movilidad y rotación del personal, así que



si solo se capacita y forma el equipo que en un momento determinado esté en función en la frontera, puede ser que en poco tiempo el puesto esté a cargo de otro personal que no lo haya recibido.

- 2.** Implementar iniciativas de información y sensibilización a la población en general sobre los derechos de los NNA no acompañados, principalmente en los hogares de paso y en las instituciones de frontera para que tomen en cuenta su especial situación de vulnerabilidad.
- 3.** Continuar los encuentros binacionales y fortalecerlos, para que ambos Estados asuman el rol de organización y seguimiento.
- 4.** Continuar contando con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, sobre todo el trabajo que está realizando UNICEF.
- 5.** Fortalecer y crear centros de apoyo a la infancia en frontera.
- 6.** Implementar los programas de familias acogedoras.
- 7.** Crear albergues o centros de tránsito para NNA acompañados.
- 8.** Establecer responsabilidades y tener claridad sobre qué le corresponde a cada instancia: Quién debe trabajar la prevención del desplazamiento transfronterizo forzado, la protección de derechos durante la migración, la protección de derechos en destino, la colaboración transnacional e interinstitucional, la generación de datos y las informaciones sobre esta población.
- 9.** Fortalecer el rol protagónico de CONANI, que le permita estandarizar la información sobre los MENAS; establecer procesos de capacitación y formación y, en la medida de lo posible, acordar con las demás instituciones la estabilidad del funcionariado; liderar una mesa binacional técnica, académica y política para fortalecer la articulación con instituciones de Haití; realizar estudios en terreno para profundizar en el conocimiento de la realidad de los MENAS, levantar los procesos y estandarizarlos.
- 10.** Reconocer y visibilizar la existencia de un grupo poblacional especialmente vulnerable, niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en territorio nacional, lo que implica tomar medidas pertinentes para conocer la cantidad y garantizar sus derechos (prevención, cuidado y atención).
- 11.** Fortalecer las redes comunitarias de apoyo a la situación de MENAS en las comunidades que acompañen a las Juntas Locales de Protección de CONANI.
- 12.** Tomar en consideración, en todas sus partes, las recomendaciones del sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de

las Naciones Unidas, núm. 64/12, Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños,<sup>41</sup> las cuales tienen por objetivo promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativos a la protección y el bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación. Estas se aplican al uso y las condiciones apropiadas del acogimiento alternativo formal de todas las personas menores de 18 años, a menos que, conforme a la ley aplicable, el niño alcance la mayoría de edad anteriormente.

Las directrices se aplican también a los entornos de acogimiento informal solo si así lo indican expresamente, habida cuenta de la importante función desempeñada por la familia extensa, la comunidad y las obligaciones que incumben a los Estados respecto a todos los niños privados del cuidado parental o de sus cuidadores legales o consuetudinarios, conforme a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño.

- 13.** Financiar y solventar los planes y programas de apoyo a los MENAS. No hay prioridad de política pública si esta no se refleja de forma pertinente en el presupuesto nacional.

---

41 Resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas, Directrices 64/142, sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 24 de febrero de 2010.

Disponible en:

[https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Directrices%20Sobre%20las%20Modalidades%20Alternativas%20de%20Cuidado%20de%20los%20Ninos\\_0.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Directrices%20Sobre%20las%20Modalidades%20Alternativas%20de%20Cuidado%20de%20los%20Ninos_0.pdf), Consultada el 28 de septiembre de 2019.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

1. Comité de los Derechos del Niño. Observación General núm. 6. 2005.
2. CONANI. Protocolo de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes Haitianos Vulnerables que están en República Dominicana como consecuencia del Terremoto ocurrido en Haití.
3. *Constitución Política de la República Dominicana*. 13 de junio de 2015, publicada en Gaceta. Oficial. núm. 10805 del 10 de julio de 2015.
4. COOPERAND. <https://www.cooperand.org/es/ninos-de-la-calle/concepto>. Consultado el 2 de octubre de 2019.
5. Corte IDH. Opinión Consultiva Oc-21/14. Solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional Disponible en: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>, consultado el 2 de octubre de 2019.
6. CRM (2016). *Lineamientos regionales de actuación para la protección integral de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración*.
7. De la Fuente Robles, Yolanda María y Eva María Sotomayor Morales (2009). *Vulnerabilidad y exclusión social de los menores inmigrantes*. Disponible en: [Dialnet-VulnerabilidadYExclusionSocialDeLosMenoresInmigran-3310210.pdf](http://dialnet-VulnerabilidadYExclusionSocialDeLosMenoresInmigran-3310210.pdf). Consultado el 26 septiembre de 2019.
8. Diccionario de Asilo. Comisión de Ayuda al Refugiado de Euskadi, <https://diccionario.cear-euskadi.org/principio-del-interes-superior-de-la-menor/>. Consultado el 2 de octubre de 2019.
9. Durán Ruiz, Francisco Javier. *Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros*. Disponible en: <https://journals.openedition.org/trace/1723>, consultado 26 de septiembre 2019.

10. Entrevistas a Elisa Frías, oficial de Protección de UNICEF. Entrevista a Gianna Cishek, abogada de Protección Internacional de CONANI y a Alba Rodríguez, directora ejecutiva de Save The Children República Dominicana.
11. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (2016). Migración, derechos humanos y política migratoria, Serie #2 Migración y Derechos Humanos. Primera edición. de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Derechos-Humanos-de-la-Ninez-Migrante.pdf>. Consultado el 2 de octubre de 2019.
12. Jennifer Zuppiroli de Save The Children. Disponible en: <https://www.savethechildren.es/notasprensa/ante-la-situacion-en-la-comisaria-de-aluche-save-children-pide-al-gobierno-que-asegure>. Consultado el 9 de octubre de 2019.
13. Ley núm. 136-03 o Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes.
14. Ley núm. 285-04 sobre Migración, del 15 de agosto de 2004, publicada en Gaceta. Oficial. núm. 10291, del 27 de agosto de 2004.
15. Ley núm. 659, sobre Actos del Estado Civil, que dicta disposiciones sobre los registros y las actas de defunción, del 17 de julio de 1944, publicada en la Gaceta. Oficial. núm. 6114, y sus modificaciones.
16. Ley núm. 169, que establece un Régimen Especial para Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre Naturalización.
17. Liliana Suárez Navas, S/F. Un *Nuevo Actor Migratorio: Jóvenes, rutas y ritos juveniles transnacionales*, publicado en Checa y Olmos, Menores tras las fronteras. Otra inmigración aguarda, Barcelona, Icaria. [https://www.academia.edu/206538/Un\\_nuevo\\_actor\\_migratorio\\_j%C3%B3venes\\_ruta\\_y\\_ritos\\_transnacionales](https://www.academia.edu/206538/Un_nuevo_actor_migratorio_j%C3%B3venes_ruta_y_ritos_transnacionales), consultado 4 de octubre de 2019.
18. Observación General Conjunta CDN-CTM sobre los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración internacional.
19. Observación General núm. 6 (2005), Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Comité de los Derechos del Niño 39º período de sesiones el 17 de mayo al 3 de junio de 2005.
20. Organización Internacional para las Migraciones. Protocolo de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren albergados. Ciudad de México. 2015.

21. Plan Internacional y UNICEF. Encuentro Binacional sobre Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en la Zona Fronteriza, Sistematización del evento. Las Matas de Farfán, 30 de enero de 2019.
22. Resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas, Directrices 64/142, sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, del 24 de febrero de 2010. Disponible en: [https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Directrices%20Sobre%20las%20Modalidades%20Alternativas%20de%20Cuidado%20de%20los%20Ninos\\_0.pdf](https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Directrices%20Sobre%20las%20Modalidades%20Alternativas%20de%20Cuidado%20de%20los%20Ninos_0.pdf). Consultada el 28 de septiembre de 2019.
23. Rodríguez Sonia, *¿Qué entendemos por el Principio de No Discriminación?* Serie Principios y Valores, ACNUR. Disponible en: <https://eacnur.org/blog/entendemos-principio-no-discriminacion/>. Consultado el 2 de octubre de 2019.
24. Sesiones 1932<sup>a</sup> y 1934<sup>a</sup> (véanse CRC/C/SR.1932 y 1934) del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, que contiene las observaciones finales sobre los informes periódicos del tercero al quinto combinados de la República Dominicana, celebradas los días 12 y 13 de enero de 2015.
25. UNICEF. *Protección Niñez Migrante en las Fronteras*. Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion\\_6931.htm](https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6931.htm)



Instituto Nacional de Migración  
de la República Dominicana  
Ministerio de Interior y Policía

Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana - INM RD  
Calle Manuel Rodríguez Objío, núm. 12, Gazcue  
809.412.0666 | [info@inm.gob.do](mailto:info@inm.gob.do) | [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do)

 @INMRD   @INM\_RD