



**UNIÓN EUROPEA**



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

# **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS EN SITUACIÓN O RIESGO DE TRATA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

**RESUMEN EJECUTIVO**



# **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS EN SITUACIÓN O RIESGO DE TRATA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Santo Domingo, 2021





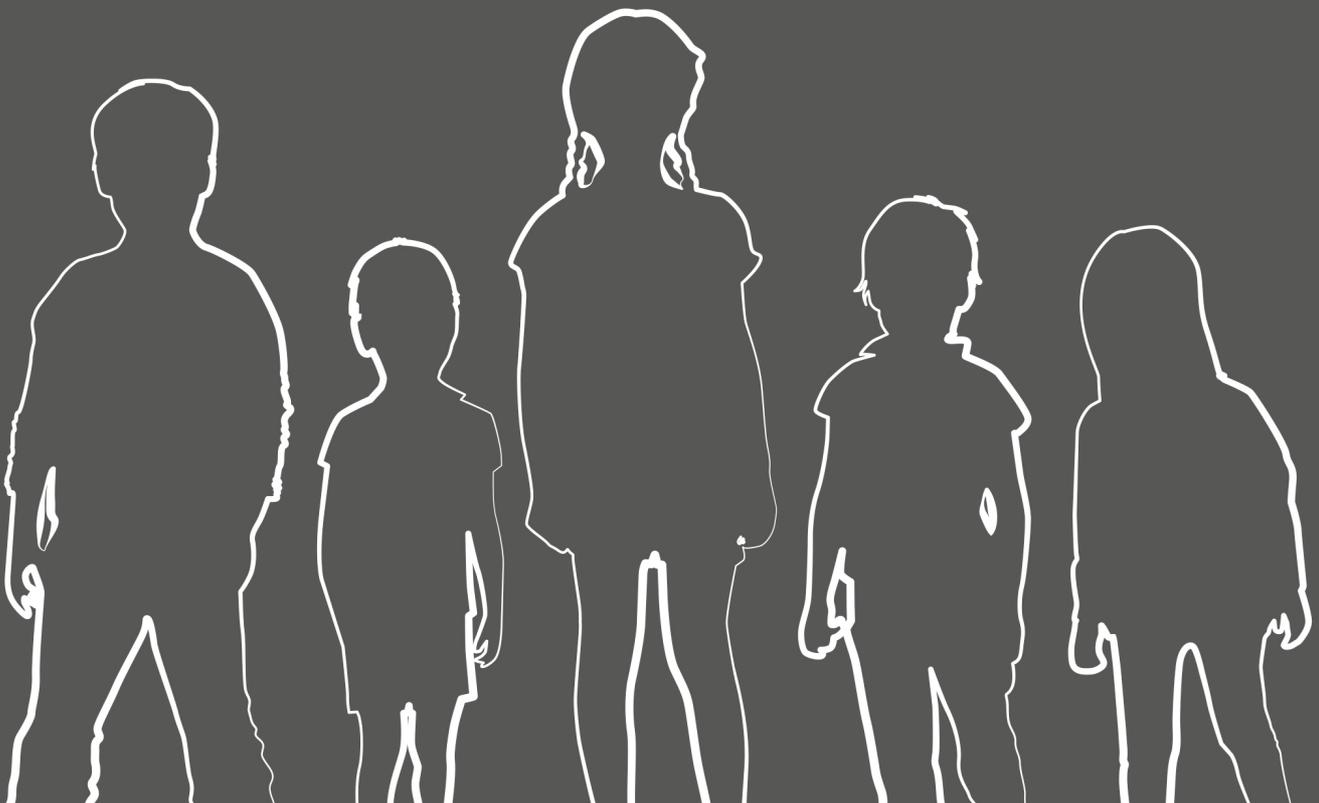
**UNIÓN EUROPEA**



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

# **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXTRANJEROS EN SITUACIÓN O RIESGO DE TRATA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

**RESUMEN EJECUTIVO**



## Resumen ejecutivo de estudio “Niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación o riesgo de trata en República Dominicana”

Contrato FED/2018/396-182

Macroproyecto “La trata de personas. Estudios a partir de las migraciones femeninas relativas a la República Dominicana”. INM RD - Unión Europea.

Consultora:

Mildred Martínez

Colaboradores:

Virginia Vallejo

Felvin Tejeda

Equipo técnico del Departamento de Investigación y Estudios Migratorios (DIEM) del INM RD:

Lisl Kristina Hersberger

Rossana Gómez

Pedro Valdez

Germania Estévez

Corrección: Aimara Vera Riverón

Diseño y diagramación: Miguel Valoy

Imagen de cubierta: Shutterstock

Instituto Nacional de Migración (INM RD)

# CONTENIDO

- Introducción ..... 7**
- Hallazgos ..... 9**
- Volumen y características de los niños, niñas y adolescentes migrantes víctimas de trata o en riesgo en República Dominicana ..... 11**
- Modalidades de trata de niños, niñas y adolescentes migrantes en República Dominicana ..... 13**
- De la red de tratantes a la trata menos organizada ..... 15**
- Condiciones que facilitan la trata de niños, niñas y adolescentes migrantes en República Dominicana ..... 17**
- Migración y política migratoria ..... 19**
  - Políticas públicas.....19
  - Recomendaciones.....20



# INTRODUCCIÓN

El estudio “Niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación o riesgo de trata en República Dominicana” tiene como objetivo explorar las características del fenómeno de la trata para fines de explotación sexual y laboral de niños, niñas y adolescentes (NNA) extranjeros en República Dominicana, desde la perspectiva de actores clave vinculados con el tema.

La investigación, de carácter exploratorio, está enmarcada en el macroproyecto “La trata de personas. Estudios a partir de las migraciones femeninas relativas a la República Dominicana” que desarrolla el Instituto Nacional de Migración (INM RD), financiado por la Unión Europea (UE). Este programa busca la producción de conocimiento sobre el problema de la trata, su multidimensionalidad, modalidades y características en el país, el cual constituye un punto de origen, destino y tránsito de diversas migraciones. A partir de la evidencia, se espera contribuir con información que clarifique la ruta de las políticas públicas que se centran en el problema (multicausal), así como aquellas que ponen el foco en la persecución del crimen.

El estudio de NNA extranjeros es de enfoque cualitativo y se basa en revisión bibliográfica y entrevistas con representantes de entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales con alguna vinculación al tema de trata. La recogida de información se realizó entre noviembre de 2019 y marzo de 2020. Este proceso se vio fuertemente afectado por la pandemia por Covid-19 que incidió en los resultados finales al impedir procesos de observación y entrevistas en terreno. Los datos que forman parte de los hallazgos fueron construidos a partir de la percepción de los actores clave. Se constituyen, por tanto, en hipótesis que ayuda a pensar en las zonas grises de la problemática y sus posibles soluciones desde el marco estatal, la cual puede ser contrastada con otros estudios desde la profundización de lo que aquí se expone.

La otra limitación importante que tuvo la investigación fue la negativa de participación de varios actores, quienes, amparándose en principios éticos, indicaron que no era posible entregar información al tratarse de personas menores de edad. Por esta razón, el total de entrevistas (22) es menor a la cantidad de personas contactadas. Esta interpretación rígida impidió el acceso a datos de relevancia de actores esenciales del sistema de atención. Otros elementos que también condicionaron la

realización de entrevistas fueron la alta carga de trabajo en instituciones públicas, el desgaste de actores que participaron en otros estudios relacionados con la misma temática y la coincidencia con el proceso electoral 2020 que significó la renuencia de funcionarios públicos ante un contexto de incertidumbre.

En sentido general, los avances institucionales en materia de trata de los NNA extranjeros en el país han sido tímidos. No obstante, se han dado algunos pasos importantes, como la revisión de la Ley 137-03 sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y la evaluación y actualización del Plan Nacional de Acción contra la Trata y el Protocolo de Atención. Se precisa dar un mayor impulso al tema, que se refleje en la asignación de recursos presupuestarios y el fortalecimiento de las instituciones responsables desde el Estado. A continuación, se presenta una síntesis de los hallazgos y las recomendaciones recogidas a partir de la investigación realizada.

# HALLAZGOS

Si bien en el país no se han realizado estudios específicos enfocados en niños, niñas y adolescentes extranjeros en riesgo o situación de trata, varias investigaciones (entre ellas algunas realizadas en bateyes y en niños, niñas y adolescentes no acompañados en la zona fronteriza), así como otros estudios centrados en el tema de trata de mujeres y explotación sexual comercial de adolescentes, ofrecen información relevante que delinean las características de la problemática en el país. Estos elementos fueron puestos en diálogo con la información ofrecida por los/as entrevistados/as tanto para caracterizar la trata que ocurre o pudiera ocurrir como para examinar la actuación institucional.

En ese sentido, se identifica la necesidad de fortalecer la respuesta institucional en materia de prevención, atención y judicialización de los casos. Desde 2012 el país se ha mantenido en el nivel 2 en clasificación de protección de víctimas de trata. La permanencia prolongada en este nivel indica que desde el Gobierno se han venido desarrollando esfuerzos mínimos en la lucha contra la trata, sin que se concreten avances importantes verificables en políticas específicas.



# **VOLUMEN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES VÍCTIMAS DE TRATA O EN RIESGO EN REPÚBLICA DOMINICANA**

La información existente es insuficiente para hacer una aproximación al volumen de los niños, niñas y adolescentes migrantes en riesgo o situación de trata en el país, lo que contribuye a que el fenómeno pase desapercibido en diferentes escenarios. Esta invisibilidad se aprecia en los informes oficiales que no dan cuenta de casos de NNA migrantes en situación de trata o de actividades realizadas para la identificación de riesgos.

Los casos de trata de NNA pueden pasar desapercibidos debido a que se mezclan con factores y prácticas culturales ampliamente extendidas y normalizadas en las comunidades, como la explotación sexual de las mujeres y las niñas, la explotación en servicio doméstico, las uniones tempranas de adolescentes con personas mayores, los niños y las niñas en situación de calle y el trabajo infantil.

A pesar de la falta de información, los NNA migrantes en situación o riesgo de trata en el país son identificados por los actores clave, como de origen haitiano. Provenientes de hogares en extrema pobreza, con historias de violencia de algún tipo y ausencia de uno o ambos padres, donde tías, abuelas u otras personas sin un parentesco comprobable asumen el rol de cuidado. Aspectos estructurales, pobreza y desigualdad, unidos a la falta de reconocimiento de los derechos, se estarían expresando en la cosificación de los NNA como un medio de obtener beneficios económicos para el sustento de la familia.



# **MODALIDADES DE TRATA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN REPÚBLICA DOMINICANA**

La modalidad de trata con fines de explotación sexual es la que los actores clave dicen conocer en mayor número de casos, sin embargo, esto no necesariamente indica que sea la que se estaría dando con mayor frecuencia. Esta alta visibilidad se podría explicar por el énfasis de los estudios en dichas modalidades, campañas de comunicación centradas en la prevención del delito y, al mismo tiempo, por las dificultades de identificar otras formas que pudieran estar concretándose de manera más solapada y con mayor encubrimiento, como la explotación para el servicio doméstico. No obstante, sesgos de género, prejuicios respecto a la capacidad de agencia de las mujeres y las niñas, en combinación con una actitud adultocentrista permisiva y tolerante ante situaciones de explotación y violencia, son elementos que pudieran estar incidiendo en la percepción en cuanto a la ausencia de información respecto a casos de trata identificados y procesados por las instituciones encargadas. Al mismo tiempo, esos filtros pueden estar operando para impedir la identificación de casos de explotación y trata, alimentando una espiral de invisibilidad que no se está tomando en consideración por la política pública de atención a NNA.

Otras modalidades de explotación descritas por las personas entrevistadas dan cuenta de que en la actualidad la trata de NNA no necesariamente conlleva que estos estén recluidos en algún centro donde son explotados y alejados de sus hogares, sino más bien que el movimiento de los NNA se estaría registrando a demanda hacia el lugar de explotación, por lo general, sexual comercial.

Existen elementos que asocian el fenómeno de la trata interna con la trata internacional. Los NNA se mueven o son trasladados a lo largo del territorio dominicano, sin necesariamente requerir el traslado entre la frontera de ambos países. Más bien, conlleva el desplazamiento al interior del país, sea porque residían aquí en el momento de ser tratados o porque una vez en el República Dominicana son objeto de trata.



# DE LA RED DE TRATANTES A LA TRATA MENOS ORGANIZADA

A pesar de que se menciona la existencia de redes criminales, y sin descartar su accionar, los relatos obtenidos apuntan a que la trata se estaría dando más en el entorno íntimo de los NNA, desde la familia y en las comunidades. Por lo que se podría considerar la existencia de redes más informales con participación de personas de la comunidad, que en un momento determinado asumen algún rol en el proceso de trata, sin que esta sea una actividad desarrollada en el marco de una estructura formal conformada para tales fines.

Los relatos responsabilizan a las familias, lo que de alguna manera soslaya la responsabilidad de los Estados en garantizar la realización de los derechos de los NNA y sus familias, colocando en el ámbito particular lo que debe tener un abordaje sistémico con una visión desde lo colectivo y multidimensional. Al mismo tiempo, se destaca que en la familia es la figura de la madre la identificada como principal tratante, lo que podría estar reflejando la percepción del incumplimiento del rol de cuidado asignado tradicionalmente a las mujeres.

Si se considera la existencia de las redes criminales, se identifican algunos cambios en su modo de operación. Uno se refiere al uso de las tecnologías como medio para captar adolescentes a través de grupos de WhatsApp y redes sociales, donde una adolescente asume la función de atraer a otras, mientras que para el traslado y la acogida se estarían utilizando invitaciones a “fiestas”. En el caso de las adolescentes extranjeras se entiende que esta modalidad sería más frecuente en aquellas que se han socializado en la República Dominicana.

Según las voces entrevistadas, los NNA que son captados en Haití usualmente serían cruzados por los pasos informales de la frontera sin contar con la revisión de las autoridades. En ocasiones, los NNA estarían cruzando las fronteras por puestos oficiales acompañados por personas que no tienen documentación para probar la tutela. Esa permisividad contribuye con la vulnerabilidad de esta población exponiéndola a riesgos de trata y otras situaciones de explotación.

Al mismo tiempo, se indicó que algunos NNA no acompañados estarían cruzando la frontera ante la mirada de las autoridades, quienes por la normalidad del cruce constante de niños y adolescentes que realizan trabajos en la frontera (principalmente limpiar zapatos y cargar mercancías) y, por la percepción de estos como no peligrosos, permiten el paso sin cumplir ninguna verificación.

# **CONDICIONES QUE FACILITAN LA TRATA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN REPÚBLICA DOMINICANA**

La trata es un fenómeno multicausal en el que interactúan elementos de diferentes niveles relacionales: individual, familiar, comunitario y social, determinando niveles de vulnerabilidad diferencial a la trata. Es decir, las características propias del NNA, como su sexo, edad y origen nacional, interactúan con elementos de su entorno familiar, políticas, leyes, normas sociales, creencias y actitudes que se convierten en factores de vulnerabilidad que favorecen la ocurrencia y persistencia de este tipo de delito. Esto apunta hacia la necesidad de un abordaje sistémico de la trata que supere el enfoque basado en el delito.

Además de factores estructurales, la trata ocurre en un contexto adultocentrista donde no se reconocen los NNA como sujetos de derechos, enmarcada en una cultura tolerante a la violencia hacia los NNA en sus diferentes manifestaciones y con prácticas y normas culturales que fomentan la apropiación del cuerpo de los NNA y las mujeres.



# MIGRACIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA

La migración y políticas migratorias juegan un rol relevante en la trata de NNA. La migración como estrategia familiar para salir de situaciones precarias y las políticas migratorias en su conjunto como un regulador de este proyecto. La migración irregular a través de cruces informales coloca a los NNA en situación de mayor riesgo. La falta de controles adecuados permite el tránsito de los NNA solos o acompañados sin que se cuente con documentación que avale una relación de parentesco o permiso para su traslado.

Esta migración irregular se ve potenciada por las políticas migratorias restrictivas que limitan el acceso a una migración regular, lo que contribuye a que las familias se embarquen en proyectos migratorios a través de vías irregulares, que son a la vez las más riesgosas. Concomitantemente a los factores familiares y del contexto social, la falta de recursos y las fragilidades en las instituciones que trabajan el tema contribuyen a que la trata persista.

## Políticas públicas

En materia de política pública, además de la Ley 137-03 sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, el país cuenta con el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, como principal política para prevenir y reprimir la trata de personas en el país. Entre sus fortalezas se encuentran que fue elaborado de forma participativa, define acciones concretas para las instituciones y respalda el fomento de las investigaciones sobre el tema y la capacitación del personal. Uno de sus retos es lograr la asignación de presupuesto y una mejor coordinación, seguimiento y compromiso de las instituciones responsables.

Como parte del Plan fue diseñado el Protocolo de Detección, Prevención y Atención a NNA Víctimas de Trata de Personas, una herramienta que busca guiar a las instituciones en su accionar frente a casos de trata. Sin embargo, pareciera que la focalización de las instituciones en “la parte que le toca” a raíz de la división en fases

y responsabilidades está generando áreas grises. Esto hace que se diluya el enfoque de protección integral del NNA y la preservación de su interés superior.

En la aplicación del Protocolo se identifica una serie de retos y limitaciones, entre ellos la falta de voluntad política y responsabilidad de los actores involucrados en su aplicación. En este sentido, se menciona como una debilidad la falta de supervisión de la implementación, por lo que se entiende que funciona sobre la práctica, descansando en el rol cotidiano de cada institución, sin que esto conlleve una aplicación integral del Protocolo. Otras debilidades son los procesos muy largos, dificultades en la coordinación entre las instituciones y la rotación de personal capacitado. Este último aspecto parece ser muy relevante, debido a que ocasiona que personas sin formación ni sensibilización en el tema asuman roles que pueden ser considerados sensibles.

A pesar de que el Plan y el Protocolo incluyen algunas acciones dirigidas a la población migrante, estas parecen ser muy generales y requieren un ajuste más centrado en las necesidades de dicha población. Entre las principales limitaciones identificadas para la atención a los NNA migrantes se encuentran la falta de documentación, la barrera idiomática, la débil coordinación binacional y la ausencia de centros de acogida para periodos largos.

## Recomendaciones

El fortalecimiento en la implementación del Protocolo debe abarcar todas las fases e instituciones. Sin embargo, CONANI es la institución que al parecer requiere una mayor atención. Es, en tanto órgano rector del Sistema Nacional de Protección, el que tiene la misión de garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el territorio de la República Dominicana. Es esta, además, la institución en la que fueron identificados más retos por superar. Precisamente, la denegación de entrevista en el marco del estudio resulta llamativa en este contexto, donde los actores identifican los desafíos que enfrenta esta institución.

En la implementación del Plan y el Protocolo, las acciones de prevención deben considerar factores culturales que favorecen la trata y explotación de los NNA, los cuales están arraigados en las comunidades. Se debe suponer que ni los NNA ni sus familias ni el personal de las instituciones están exentos de estas actitudes y prácticas, por lo tanto, se requiere definir acciones que los abarquen y sean inclusivas al considerar las particularidades de cada uno. El abordaje debe tener como pilares el

enfoque de derechos y la perspectiva de género que permita identificar situaciones de riesgo y hechos de explotación desde la visibilidad de desigualdades estructurales que se actualizan en las prácticas cotidianas tanto institucionales como familiares y comunitarias.

En esta misma línea, la mayoría de las recomendaciones ofrecidas por las personas entrevistadas se dirigen al fortalecimiento institucional y la incidencia para lograr una mayor voluntad política dirigida hacia el cambio deseado. De esta manera, la voluntad política permitiría el fortalecimiento institucional.

### **Voluntad política**

- Lograr una mayor voluntad política para implementar la ley de manera adecuada.
- Más apoyo gubernamental para las instituciones que trabajan en la prevención, persecución y protección.
- Fortalecer la institucionalidad del Estado, asumiendo el tema más desde el Estado y descansar menos en las ONG.
- Aprovechar las estructuras y programas ya existentes: sistema educativo, sistema de salud, programa de prevención de embarazos, estructura del GCPS.

### **Fortalecimiento institucional**

- Fortalecer lo que ya existe, cumplimiento de las leyes y uso de los protocolos.
- Utilizar los resultados de las investigaciones que han sido realizadas en el país.
- Mejorar la coordinación entre las instituciones.
- Dotar de recursos económicos a las instituciones.
- Dotar a las instituciones de recursos humanos especializados y capacitados para abordar el tema de manera profesional y evitar la revictimización.
- Lograr un mayor control fronterizo.
- Evaluar el Plan de manera oportuna y que sea un proceso dirigido y motivado desde el Gobierno, no desde la sociedad civil.
- Ampliar el trabajo que se realiza a nivel local para la prevención, persecución y atención a los NNA.
- Garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus descendientes.

Asimismo, una perspectiva amplia en el abordaje de la trata, más allá del delito, puede contribuir a la identificación de un mayor número de casos, pero también de riesgos. La formación y sensibilización en violencia y desigualdad de género y sus implicaciones en los riesgos de trata y situaciones de explotación aparecen como necesidades por satisfacer en lo inmediato (pero que deben quedar de forma permanente como procesos de capacitación) y se relacionan de manera directa con la prevención. Lo mismo ocurre con los derechos de la niñez como paraguas conceptual y normativo desde el cual se trabaje para una atención integral de niños, niñas y adolescentes. Una revisión de lo implementado (planes, protocolos, casos judiciales, acciones de prevención) hasta ahora desde el enfoque de interés superior del niño y la niña aportará al mejoramiento sustancial de la actuación del sistema.

Finalmente, al ser un estudio exploratorio, este estudio deja líneas de investigación que pueden ser concretadas o profundizadas a futuro, como, por ejemplo, estudios sobre el sujeto que consume la trata y la trata en la mendicidad, así como elementos metodológicos como el vinculado a la entrevista de NNA, dentro de parámetros éticos, evitando la revictimización o la profundización de su vulnerabilidad.







**UNIÓN EUROPEA**



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