



UNIÓN EUROPEA



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 DESDE
LA PERSPECTIVA DE ACTORES CLAVE



MILDRED MARTÍNEZ

Niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación o
riesgo de trata en República Dominicana desde
la perspectiva de actores clave

**NIÑOS, NIÑAS Y
ADOLESCENTES
EXTRANJEROS
EN SITUACIÓN O
RIESGO DE TRATA**
EN REPÚBLICA DOMINICANA DESDE LA
PERSPECTIVA DE ACTORES CLAVE

MILDRED MARTÍNEZ

Primera edición, marzo de 2022

© Mildred Martínez

De la presente edición

© Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana

Director ejecutivo: Wilfredo Lozano

Colaboradores: Virginia Vallejo y Felvin Tejeda

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

Lisl Kristina Hersberger

Rossana Gómez

Pedro Valdez

Germania Estévez

ISBN impreso: 978-9945-634-02-0

ISBN online: 978-9945-634-03-7

Corrección de estilo: Durandarte Ediciones, SRL

Diseño de interior y diagramación: Pia Menicucci & Asoc., SRL

Diseño de cubierta: Miguel Valoy

Imagen de cubierta: Composición a partir de imagen de Shutterstock

Impresión: Editora Corripio

Esta investigación contó con el apoyo financiero de la Unión Europea, bajo el marco del macroproyecto “La trata de personas. Estudios a partir de las migraciones femeninas relativas a la República Dominicana”. Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden a la autora y no reflejan necesariamente las del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana y la Unión Europea.

Contenido

Siglas	8
Prólogo	11
1. Introducción	17
1.1. Objetivos de la investigación	19
1.2. Aspectos éticos de la investigación	20
2. Aspectos metodológicos	23
<i>Técnicas e instrumentos</i>	23
<i>Recolección de información</i>	24
<i>Limitaciones del estudio</i>	26
3. Marco conceptual	29
4. Contexto de la trata de niños, niñas y adolescentes	47
5. Estado del arte del estudio de la trata de niños, niñas adolescentes en República Dominicana	59
6. Principales hallazgos	73
6.1. Volumen de niños, niñas y adolescentes migrantes víctimas de trata o en riesgo en República Dominicana	73
6.1.1. Casos institucionalizados en CONANI	75
6.1.2. Identificación de los casos de trata	77
6.2. Aproximación al perfil de los niños, niñas y adolescentes migrantes en situación o en riesgo de trata en República Dominicana	83
6.2.1. Desconocimiento de ser sujeto de derecho	84

6.3. Contexto sociofamiliar de los/as NNA migrantes en situación o riesgo de trata	87
6.4. Modalidades de trata de niños, niñas y adolescentes migrantes en República Dominicana	91
6.5. De la red de tratantes a la trata menos organizada	96
Modo de operación	97
<i>Redes criminales</i>	97
<i>La familia como tratante</i>	100
<i>Captación</i>	104
<i>Traslado de los NNA migrantes</i>	106
6.6. Condiciones que facilitan la trata de niños, niñas y adolescentes migrantes en República Dominicana	110
Vulnerabilidad	113
Persistencia de la trata de niños, niñas y adolescentes	116
6.7. Migración y trata de NNA	122
6.7.1. Impacto de las políticas migratorias	127
6.8. Políticas públicas destinadas a la prevención y eliminación de la trata de personas	133
6.8.1. Modelo de atención a NNA en situación de riesgo o trata	133
6.8.2. Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes	137
6.8.3. Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas	142
6.8.4. Preservación de los derechos de los NNA migrantes	162

6.9. Prevención de la trata de NNA inmigrantes	165
6.10. Compromiso desde del Estado	
<i>Desgaste del personal involucrado con el tema</i>	170
7. Conclusiones	179
7.1. Generales	179
7.2. Perfil de los NNA migrantes en situación o riesgo de trata	180
7.3. Modalidades de trata	181
7.4. De la red de tratantes a la trata menos organizada	182
7.5. Condiciones que facilitan la trata	183
7.6. Políticas migratorias	184
7.7. Políticas públicas para el abordaje de la trata de NNA migrantes	185
8. Recomendaciones	191
Bibliografía	203
Anexo	209
Guía de entrevista	209

Siglas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESTFRONT	Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre
CESTUR	Cuerpo Especializado de Seguridad Turística
CIPROM	Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante
CITIM	Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
COIN	Centro de Orientación Integral
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
DGM	Dirección General de Migración
DIIS	Instituto Danés de Estudios Internacionales
DIS	Determinación del Interés Superior del Niño
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
ESC	Explotación Sexual Comercial
GARR	Grupo de Apoyo a Repatriados y Refugiados
IBSR	Instituto de Bienestar Social e Investigación
INM RD	Instituto Nacional de Migración de República Dominicana
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
JLPRD	Junta Local de Protección y Restitución de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MMujer	Ministerio de la Mujer
MP	Ministerio Público
MUDHA	Movimiento de Mujeres Domínico-Haitianas
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes

OBMICA	Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PGR	Procuraduría General de la República
Profamilia	Asociación Dominicana Pro-Bienestar de la Familia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Prólogo

Desde el momento en que el Instituto Nacional de Migración (INM RD) se embarcó en la tarea de investigar la trata de personas a partir de las migraciones femeninas relativas a República Dominicana, se observó que el panorama quedaría incompleto sin la inclusión de una población que, por sus características intrínsecas, plantea escenarios especiales de vulnerabilidad. En efecto, ser niño, niña o adolescente (NNA) en el contexto de la migración se suma a una cadena de factores, como el sexo, la edad y la situación socioeconómica, que, en conjunto, lo convierten en un sujeto que requiere amparo específico y un extremo cuidado para la garantía de sus derechos. Este resguardo es parte del trabajo que realiza el Sistema Nacional de Protección de la niñez.

Es ahí donde radica el valioso aporte de esta investigación: convoca a la reflexión de los actores que intervienen en esa tarea en cuanto a los riesgos y situaciones de trata que estarían atravesando niños, niñas y adolescentes extranjeros en el territorio nacional. Son las personas y las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales), cuyo cometido los lleva a verificar *in situ* el estado de la niñez extranjera en República Dominicana, las que forman parte del corpus de análisis, y sus percepciones configuran un problema social que requiere atención urgente.

Por un lado, la información proporcionada a través de las entrevistas refleja sentidos e interpretaciones que tienen los actores respecto al sujeto NNA extranjero permeados por sesgos y marcos conceptuales propios. Esta variable, lejos de constituirse en una limitante, en el estudio se transforma en una riqueza de datos que permite intuir dónde está la dificultad para la garantía de derechos y su institucionalización.

Del otro lado, el estudio muestra puntos en fuga. Aquello que ocurre en zonas grises y espacios que se suponen seguros para los niños y las niñas, como las propias familias y las comunidades, pero que están

mediados por relaciones en las que son las personas adultas las que determinan las pautas de comportamiento. Un adultocentrismo que denota permisividad y tolerancia frente al escándalo del abuso y la explotación infantil y de adolescentes, y que complejiza la imagen estereotipada de las redes de tratantes como sofisticadas organizaciones transnacionales.

Estimaciones globales indican que el perfil de personas en situación de trata ha cambiado en los últimos 15 años. Mientras la proporción de víctimas mujeres adultas ha disminuido al 70 %, la de niños y niñas ha aumentado de 10 % a más de 30 % (Naciones Unidas, 2 de febrero de 2022). En el contexto nacional, la información disponible es insuficiente para obtener una aproximación sobre el volumen del fenómeno.

Sin embargo, esta falta de evidencia contrasta con lo que las personas entrevistadas indican percibir respecto a usos y costumbres, y sobre las debilidades notadas en las prácticas institucionales, de alcance aún insuficiente, según se expresa en el análisis. Existirían, por lo tanto, modalidades de trata eclipsadas por la normalización de conductas como la explotación sexual de las mujeres y las niñas, la explotación en el servicio doméstico, las uniones tempranas y los niños y las niñas en situación de calle. Estos elementos, en conjunción con tránsitos migratorios en un panorama de irregularidad, constituyen entornos sumamente delicados en los que se mueve la niñez extranjera y se potencian los riesgos. En general, dan cuenta de un problema sistémico con causas estructurales de orden socioeconómico. Este hecho, obliga a pensar en un abordaje que no los desconozca, aunque dichas causas se registren más allá de los límites del Estado dominicano.

El trabajo de investigación de Martínez se complementa con una consciente lectura de las políticas públicas con las que cuenta República Dominicana para prevenir y reprimir la trata de personas en relación con niños, niñas y adolescentes, y pone el acento en identificar retos y limitaciones. Entre estos, destaca la necesidad de una voluntad política firme como motor de las transformaciones que se necesitan para lograr una respuesta eficaz.

En relación con la niñez existe una retórica global que reconoce su interés superior por encima de factores como la nacionalidad o la condición

socioeconómica y un marco institucional nacional que se corresponde. Por ejemplo, el país cuenta con un Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas y un mecanismo de actuación interinstitucional (un panel que reúne a las principales entidades involucradas en la determinación de dicho interés superior). Entonces, ¿cuál es el nudo del problema para una mayor detección de riesgos y casos?, ¿la fragmentación de funciones, la distribución de responsabilidades, el marco conceptual subyacente, la operativización de procedimientos, las barreras culturales?

Este trabajo es una contribución que revela los vacíos al tiempo que acerca recomendaciones concretas que apuntan a la urgencia del fortalecimiento de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección de la niñez. Una tarea pendiente que también requiere la transversalización del tema migratorio en un país que es origen, tránsito y destino de distintas corrientes migratorias con sus propias peculiaridades. En ese camino, el estudio apunta que el enfoque de derechos y la perspectiva de género son insoslayables.

La investigación de Martínez es también una sugerente invitación para ahondar en la problemática. Todavía quedan temas que precisan de una atención teórica y analítica, como el sujeto que consume la trata o la modalidad de mendicidad forzada o la de servidumbre costumbrista. Nuevas categorías pueden renovar el pensamiento y por lo tanto mejorar la intervención. Finalmente, ahí radica el valor de la producción de conocimiento para el diseño de políticas públicas. Y es esa, en rigor, la misión del INM RD.

ROSSANA GÓMEZ



Introducción

1

1. Introducción

La documentación existente sobre el tema indica que la trata de personas, en general, y de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, en particular, es un fenómeno que requiere de una agenda global, regional y nacional para su enfrentamiento. Su complejidad demanda que los Estados asuman un papel activo que integre a todos los actores, visibilice diferentes enfoques y permita el desarrollo de las mejores metodologías para la prevención y persecución del delito y, de manera muy especial, para la atención a las personas en situación de trata.

En República Dominicana, la trata de migrantes ha sido vinculada al surgimiento de la industria azucarera y al trasiego de braceros haitianos para el corte de la caña. De acuerdo con organizaciones que trabajan con la población migrante en el país, con la llegada de braceros venían también mujeres y adolescentes, a veces solas o acompañadas, pero que en muchos casos tenían un destino de explotación, principalmente sexual.

Si bien el fenómeno se sitúa en tiempos remotos, el abordaje de la trata en República Dominicana ha tenido hasta ahora un enfoque más centrado en la trata de mujeres dominicanas en tierras extranjeras. Sin embargo, recientemente se está dando una mirada a la trata de personas tanto dominicanas como extranjeras que se da en el territorio dominicano.

Como parte de estos esfuerzos, y en respuesta a lo establecido en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020, coordinado por la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CITIM), el Instituto Nacional de Migración (INM RD) ha venido impulsando el desarrollo de investigaciones que incluyen esta nueva perspectiva. La presente trabajo tiene por objetivo explorar las características del fenómeno de la trata para fines de explotación sexual y explotación laboral de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os en República Dominicana, desde las per-

cepciones de actores clave vinculados tanto a instituciones gubernamentales que son parte del sistema de protección a la niñez en el país, como de organizaciones no gubernamentales que trabajan brindando servicios a población migrante y en el acompañamiento a la niñez migrante.

Esta investigación de enfoque cualitativo descansa sobre la recolección de información a través de entrevistas a representantes de diferentes sectores, y en la revisión y análisis documental. Se constató que, a diferencia de lo que ocurre tradicionalmente en otros temas, existen grandes coincidencias en las consideraciones expuestas por las personas representantes del sector gubernamental y las organizaciones no gubernamentales (ONG) acerca de las temáticas abarcadas en la presente investigación.

En cuanto al foco de atención de la investigación, se asume una de las recomendaciones consideradas en el documento *La vida antes, durante y después de trata: enfoques innovadores para el estudio de la trata dentro y fuera de República Dominicana*(2019), elaborado para el Instituto Nacional de Migración por la investigadora Ninna Nyberg Sørensen, del Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS), en el sentido de que una de las áreas mejor cubiertas en esta investigación es la experiencia de personas que han sido víctimas de trata, mientras aún persisten brechas de conocimiento en otras áreas. No obstante, se reconoce que la experiencia de los NNA extranjeros requiere ser recogida en estudios posteriores.

El presente documento está organizado en ocho capítulos. El primero presenta la introducción, objetivos y aspectos éticos; el segundo capítulo incluye las consideraciones metodológicas de la investigación, seguido por los capítulos tres, que incluye el marco conceptual, y cuatro, el contexto del estudio de la trata de personas en República Dominicana. El capítulo cinco presenta el estado del arte del estudio de la trata de niños, niñas y adolescentes en República Dominicana, mientras que el capítulo seis contiene los principales hallazgos. Finalmente, en los capítulos siete y ocho se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio. El documento contiene, además, las referencias bibliográficas consultadas, y en el anexo se encuentra la guía de entrevista utilizada en el proceso de recolección de información.

1.1. Objetivos de la investigación

1.1.1. Objetivo general

Explorar las características del fenómeno de trata para fines de explotación sexual y explotación laboral de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os en República Dominicana desde la perspectiva de actores clave.

1.1.2. Objetivos específicos

1. Conocer el estado del arte del estudio de la trata de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os en República Dominicana.
2. Explorar las opiniones de los actores acerca de los procesos migratorios que pudieran vincularse al fenómeno de la trata de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os en República Dominicana.
3. Explorar las opiniones de actores clave sobre el impacto de las políticas migratorias (repatriaciones, deportaciones, regularización, control fronterizo, ofertas laborales) en población de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os víctimas o en riesgo de trata en República Dominicana.
4. Explorar las opiniones de los actores clave sobre las formas de captación y mecanismos de control y coerción de redes de trata o tratantes de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os hacia República Dominicana.
5. Describir de manera crítica las características de los modelos de atención a víctimas de trata de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os en República Dominicana.
6. Proponer recomendaciones para el diseño de políticas públicas para prevenir y combatir la explotación infantil y la trata de niños, niñas y adolescentes extranjeras/os.

1.2. Aspectos éticos de la investigación

Todo proceso de generación de conocimientos a partir de la recolección de información primaria o utilización de otras fuentes conlleva tomar en consideración aspectos de tipo ético que garanticen que las personas o instituciones participantes no serán objeto de ningún tipo de daño como resultado de su participación en la investigación, pero al mismo tiempo, que se garantice que la participación sea voluntaria e informada. Fueron considerados tres principios éticos fundamentales que guiaron todo el proceso de investigación: el respeto, la beneficencia y no maleficencia, y la justicia (UNICEF, 2019).

El manejo ético no se circunscribió a una etapa de la investigación, sino que estuvo presente desde el momento de la elaboración de la propuesta metodológica hasta la redacción de los resultados del estudio, considerando, además, aspectos logísticos relativos al almacenamiento de las entrevistas u otros materiales que se derivaron del proceso de investigación y que podrían atentar contra el bienestar de los participantes.

No se previó realizar compensaciones económicas ni de otra índole a los participantes. Se solicitó a los participantes dar su consentimiento para ser entrevistados, lo que fue registrado en un documento o se obtuvo asentimiento verbal en los casos que las personas decidieron no firmar el consentimiento.



**Aspectos
metodológicos** **2**

2. Aspectos metodológicos

La investigación es de índole cualitativa, con enfoque de género y de derechos humanos. El tipo de estudio es exploratorio, es decir, contempla aspectos descriptivos, dado que busca identificar elementos del perfil sociodemográfico de los NNA extranjeras/os y describir los procesos migratorios que pudieran vincularse al fenómeno de la trata de NNA extranjeras/os, a partir de las voces de actores clave. Además, se identifican algunas características del modelo de atención a los NNA migrantes en situación de trata.

En la investigación se contemplan aspectos metodológicos y analíticos plasmados en el documento *La vida antes, durante y después de trata: enfoques innovadores para el estudio de la trata dentro y fuera de República Dominicana* (2019), elaborado para el Instituto Nacional de Migración por la investigadora Ninna Nyberg Sørensen, del Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS). El documento sugiere formas alternativas de comprender la trata de personas y, al mismo tiempo, proporciona un catálogo de conceptos y marcos analíticos que pueden ser útiles en este esfuerzo.

Técnicas e instrumentos

Las técnicas utilizadas en el desarrollo de este estudio son fundamentalmente la revisión y análisis documental de informes de investigación, legislación y otros documentos relativos al objetivo de estudio. Esto permitió conocer el estado del arte de la trata en República Dominicana, así como identificar los abordajes metodológicos y los principales hallazgos de los estudios realizados hasta la fecha.

Fueron entrevistados una gama de actores vinculados al trabajo con NNA en el país, representantes de institucionales y organizaciones no

gubernamentales. En el anexo se incluye la guía de entrevista utilizada. El abordaje de los temas se adaptó al tipo de organización que representa la persona, gobierno, sociedad civil, organismos internacionales, entre otros.

Las entrevistas fueron realizadas en dos momentos. Inicialmente, se concretó una serie de entrevistas exploratorias con expertos en el tema, lo que permitió el afinamiento de la guía de entrevista, así como identificar algunos temas relevantes. En un segundo momento, se entrevistó a personas que, por su quehacer profesional o institución a la cual pertenecen, se reconoce que podrían aportar informaciones relevantes para el logro de los objetivos de la investigación.

Recolección de información

La identificación de las personas a ser entrevistadas se realizó en un primer momento desde del INM. La mayoría de las entrevistas, sobre todo de representantes gubernamentales, fueron solicitadas a través de cartas remitidas por el INM, a lo que con posterioridad se le dio seguimiento a través del correo electrónico y de llamadas telefónicas. En las comunicaciones se explicaban los objetivos de la investigación y se ofrecía información de contacto.

Las entrevistas fueron realizadas entre noviembre de 2019 y marzo de 2020. Un total de 22 personas fueron entrevistadas en 17 entrevistas, cuatro de ellas grupales. La mayoría de las personas entrevistadas pertenece a organizaciones no gubernamentales (14 de 22) y son mujeres (13 de 22).

Cuadro 1. Número de entrevistas realizadas, según sexo, por tipo de actor y tipo de entrevista

Tipo de entrevista	No.	Tipo de actor	No.	Sexo	No.
Individual	13	Gubernamental	8	Mujer	13
Grupal	4	No gubernamental	14	Hombre	9
	17		22	Total	22

Fuente: elaboración propia.

El total de personas entrevistadas no se corresponde con la cantidad de personas contactadas para tales fines. Con apego a los principios éticos establecidos, algunas personas optaron por no participar en la investigación o decidieron no continuar con la entrevista al conocer en detalle los objetivos de la investigación.¹ La falta de voluntad entre las instituciones identificadas se debe probablemente a varios factores, incluida una gran carga de trabajo y una interpretación rígida de los principios éticos. Otro factor que sin duda contribuyó, fue un esfuerzo de investigación sobre trata más amplio y descoordinado, donde diferentes grupos de estudio se han acercado con agendas de investigación bastante similares en un período de tiempo relativamente corto. Finalmente, la coincidencia del estudio con el proceso electoral llevado a cabo también significó que varias instituciones no estuvieran dispuestas a contribuir con algo que pudiera comprometer de alguna manera su estatus.

Los ejes de trabajo de las instituciones, organizaciones y personas entrevistadas son amplios, y dado que no se circunscriben de manera exclusiva al tema de la trata de NNA, les permite tener una visión más extensa de este fenómeno. Entre los temas se mencionan los derechos humanos, género, migración, población migrante y descendiente, salud sexual, embarazo en adolescentes, explotación sexual comercial, desarrollo de la primera infancia, desarrollo comunitario, trabajo infantil, investigación, persecución de delitos y asistencia a víctimas, trata y tráfico de personas. Las personas entrevistadas tienen en promedio 14 años de experiencia en estos temas, y van desde seis meses hasta 30 años. Las personas con mayor número de años se encuentran en las organizaciones no gubernamentales, y entre actores gubernamentales se verificó que alguno tuviera experiencia previa en el tema desde organizaciones de la sociedad civil.

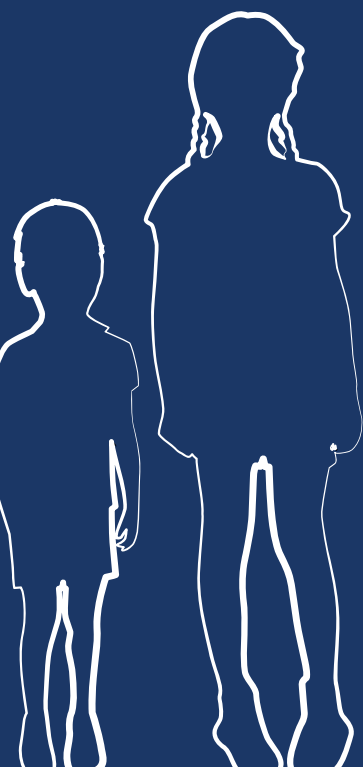
1 Tres entrevistas de actores gubernamentales fueron suspendidas luego de ser leído el compromiso de confidencialidad, a pesar de que disponían de esta información desde las cartas de solicitud de entrevista.

Limitaciones del estudio

El plan original del estudio contemplaba incluir entrevistas con NNA que están o han estado en riesgo o situación de trata de personas. Se partió de la idea de que el acceso a estas personas podría establecerse, en parte, a través de las instituciones estatales y no estatales que trabajan en el tema (y, por supuesto, bajo su supervisión y cumpliendo con todos los aspectos éticos en relación con las entrevistas de grupos vulnerables de niños y jóvenes); y, en segundo lugar, mediante la identificación directa a través del trabajo de divulgación en áreas y situaciones donde la vulnerabilidad es más pronunciada. Mientras que el primero resultó imposible debido al código de ética de las instituciones (garantizándola confidencialidad y respeto a las NNA involucradas, más la protección de ellas/os mismas/os) o a una carencia de deseo de participar en el estudio, el segundo fue obstruido por el brote de COVID-19 que ocasionó que la recolección de información a través de las entrevistas fuera interrumpida por la aparición del primer caso en el país a inicios del mes de marzo, así como al subsecuente período de aislamiento social establecido por las autoridades dominicanas, pero al mismo tiempo, en los pocos casos que fueron identificados, los familiares de los NNA indicaron que no deseaban hablar sobre el tema.²

No fue posible entrevistar a representantes del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), a pesar de los múltiples esfuerzos realizados. Esta es una limitación que se considera importante, pero al mismo tiempo ofrece una perspectiva relevante de cara a algunos hallazgos del estudio que apuntan hacia la necesidad de fortalecer el rol que juega esta institución como coordinadora del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en República Dominicana.

2 En comunidades bateyanas fueron identificados dos casos, uno de explotación sexual comercial y uno de tráfico de órganos.



Marco conceptual

3

3. Marco conceptual

La definición de trata plasmada en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (en lo adelante Protocolo de Palermo) es la aceptada internacionalmente y sirvió de fundamento para la definición nacional contenida en la Ley 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas de República Dominicana. Esta Ley, en el Artículo 2 literal a, define la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza, a la fuerza, a la coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder, a situaciones de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación, para que ejerza cualquier forma de explotación sexual, pornografía, servidumbre por deudas, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, adopción irregular, esclavitud y/o prácticas análogas a esta, o a la extracción de órganos (Ley 137-03 Sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, 2003, p. 2).

De acuerdo con esta definición, la trata de personas puede definirse a partir de tres elementos claves:

El acto –lo que se hace: «el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o recepción de personas».

Los medios –cómo se hace: «amenaza o uso de la fuerza, coerción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de la vulnerabilidad, entrega de pagos o beneficios a la persona que controla a las víctimas».

El propósito –por qué se hace: «explotación, que incluye la explotación de la prostitución de otros, la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud o prácticas similares, y la extracción de órganos».

El Artículo 3 de la Ley 137-03, enuncia que se considera pasible del delito de trata de personas el que mediante la captación, transporte, traslado, acogida o receptación de personas, niños, adolescentes, mujeres, recurriendo a la amenaza, fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, situaciones de vulnerabilidad, concesión o receptación de pagos o beneficios, para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, para que ejerza la mendicidad, cualquier clase de explotación sexual, pornografía, trabajo o servicio forzado, servidumbre por deudas, matrimonio servil, adopción irregular, esclavitud o sus prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos, aún con el consentimiento de la persona víctima.

El Protocolo de Palermo establece que «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados».³ De acuerdo con la legislación nacional, niño o niña es toda persona desde su nacimiento hasta los 12 años, y adolescente es toda persona desde los 13 hasta los 18 años.

Una limitación que ha sido mencionada a la definición establecida en el Protocolo de Palermo es que en su Artículo 5 restringe el ámbito de aplicación solo para aquellos delitos que sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado. Según el Protocolo, queda excluida, en principio, la trata de personas local o interna. Sin embargo, esa restricción de territorialidad ha sido eliminada en algunos códigos penales de los países de la región,⁴ los cuales incluyen la trata de personas tanto para casos transnacionales como locales

3 Independientemente de la edad, el Protocolo de Palermo indica que el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados.

4 En el caso de República Dominicana, el Código Procesal Penal no hace mención taxativa de la trata de personas.

(Manual sobre la investigación del delito de trata de personas: Guía de autoaprendizaje , 2009, p. 30).

Una investigación realizada por el Movimiento de Mujeres Domínicano-Haitianas (Movimiento de mujeres Domínico-Haitiana (MUDHA), 2019, p. 12), expone las limitaciones que entraña esta definición de trata para abordar el entendimiento de un fenómeno tan complejo: «[...] a nivel nacional, la tipificación de la trata se plantea en términos de delito transnacional. Es decir, sus manifestaciones nacionales no se contemplan, esto tiene consecuencias negativas sobre la persecución de la trata interna, y sobre el reconocimiento de modalidades de trata de personas que no necesariamente implican el traslado permanente de la víctima o su captación para el traslado».

A pesar de que el país cuenta con la definición de trata considerada en la Ley, además de las limitaciones mencionadas, algunos autores señalan las confusiones, ambigüedades e inconsistencias en la definición de trata, que generan desencuentros frente a cuál es el instrumento idóneo para la sanción y la delimitación de las conductas que deben o no ser castigadas, si desde el derecho penal o en el marco del derecho laboral y civil.⁵ Está también la discusión sobre si es trata de personas, trabajo en pésimas condiciones, precarias, forzoso o trabajo bajo condiciones de explotación.

En cuanto a la edad mínima para trabajar, de acuerdo con la legislación dominicana, esta es de 14 años,⁶ siempre y cuando el trabajo no represente un riesgo para el bienestar del adolescente (IPEC-OIT, 2005, p. 13).

En el marco del presente estudio, el acercamiento al fenómeno de tratase dio desde la mirada de las personas entrevistadas que, al describir los casos, evidencian que estos no cumplen, en sentido estricto, con la definición de los tres elementos claves: el acto, los medios y el propósito; sobre todo, con el referido a la captación, reclutamiento, transporte, acogida o recepción de la persona cuando esto se da en el marco de relaciones familiares. De esta forma, se incluye la identificación de los niños, niñas y

5 <http://mexicosocial.org/trata-de-personas-confusiones-ambigüedades-e-inconsistencias/>

6 Esta restricción de edad mínima para el trabajo tiene dos excepciones: la primera, que la labor sea beneficiosa para el arte, la cultura, la ciencia o la enseñanza; y, en segundo lugar, cuando el menor de edad es utilizado en el campo en trabajos ligeros de recolección agrícola.

adolescentes en riesgo de trata, que refleja la naturaleza explotadora de la trata, evidenciando el propósito y los posibles medios utilizados para lograrla concreción de la situación de explotación.

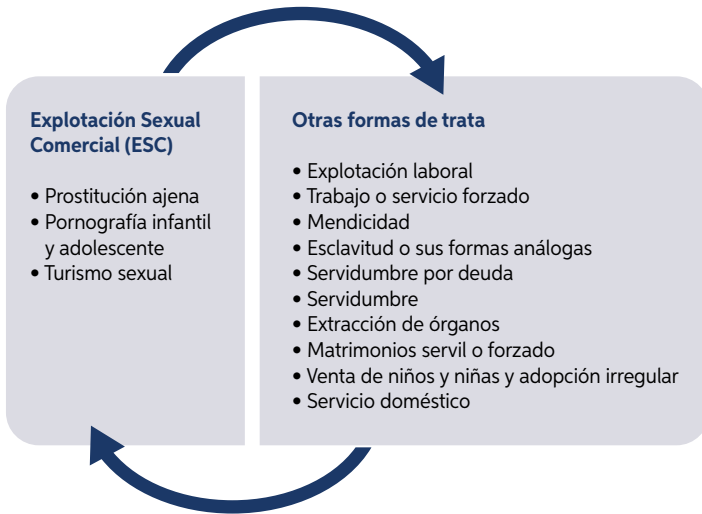
En el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes en el país, dado que hasta el momento la población que ha sido identificada en riesgo o en situación de trata corresponde principalmente a la población haitiana, y por las características del movimiento de personas por la frontera entre República Dominicana y Haití, se podría suponer que la trata de esta población, si bien cumple con las características de un delito transnacional, en muchos casos se acerca a la trata interna. Los NNA se mueven o son trasladados a lo largo del territorio dominicano, sin necesariamente requerir el traslado entre la frontera de ambos países. Esto, más bien, conlleva el desplazamiento al interior del territorio dominicano, sea porque residían en el país al momento de ser tratados o porque luego de llegar a República Dominicana son objeto de trata.

Al igual que ocurre con la definición de trata, existe ambigüedad en las clasificaciones y agrupaciones de las diferentes modalidades o formas en que se puede presentar la trata de personas. En este sentido, Sørensen (2019) puntualiza que es importante evaluar las estadísticas de la trata en términos de qué categorías de personas están incluidas y cuáles organismos o instituciones están autorizadas para proporcionar el número de personas en esta situación.

La figura 1 muestra las modalidades de trata partiendo de lo establecido en la Ley 137-03, alimentadas con otras fuentes consultadas, reconociendo que el fenómeno puede presentarse en una amplia gama de manifestaciones que pueden variar en el tiempo y de acuerdo con las sociedades. Se resalta en azul las formas que aparecen mencionadas en algún apartado de la Ley, independientemente de que no estén en la definición.⁷

7 El Manual sobre la investigación: Guía de Autoaprendizaje, de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNDOC, 2009) clasifica la trata de la siguiente forma: explotación sexual comercial que incluye: prostitución ajena, pornografía infantil y adolescente, y turismo sexual. Otras formas de trata que incluye: explotación laboral, venta de niños y niñas, adopciones ilegales, tráfico y venta ilegal de órgano, esclavitud, servidumbre, matrimonio forzado o servil.

Figura 1. Modalidades de trata



Fuente: Elaborada a partir de la Ley 137-03 y del *Manual sobre la investigación. Guía de Autoaprendizaje*, de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNDOC), 2009.

Nota: Las flechas indican que una persona podría estar en situación de trata bajo modalidades diferentes a lo largo de su vida.

Definiciones relevantes

A continuación, se incluye una serie de definiciones relevantes en el marco de este estudio:

La explotación sexual comercial infantil (ESCI): es la explotación sexual por un adulto de un niño o adolescente menor de 18 años, acompañada del pago en efectivo o en especie al niño o adolescente, o a un tercero o terceros. Esta actividad constituye una grave violación de los derechos humanos de los niños y adolescentes y, sin lugar a duda, es una de las peores formas de trabajo infantil (OIT-IPEC, 2008, p. 1).

La explotación sexual comercial se puede presentar en algunas de las siguientes formas:⁸

8 Estas definiciones fueron transcritas del *Manual sobre la investigación. Guía de Autoaprendizaje*.

- **La prostitución ajena:** es la comercialización, organizada o no, de una persona como mercancía sexual a cambio de una remuneración en efectivo o en especie, generalmente, aunque no siempre, con la intervención de un intermediario (facilitadores, proxenetas o rufianes). Normalmente, en la mayoría de los países el ejercicio de la prostitución propia no es delito en sí mismo. Lo que se penaliza es el proxenetismo⁹ o la rufianería.¹⁰
- **La pornografía infantil y adolescente:** es la representación visual o auditiva, real o compuesta, de una persona menor de edad, para el placer sexual del usuario o usuaria, con fines lucrativos o retributivos para su proveedor, proveedora o persona intermediaria. Incluye la producción, la distribución, la tenencia y el uso de ese material. El Protocolo a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), en su artículo segundo, apartado C, ha desarrollado el concepto de «utilización de niños en la pornografía» a partir de «toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales».
- **El turismo sexual:** representa la explotación sexual comercial (ESC) de personas en un país determinado y en cualquiera de sus dos modalidades, por parte de extranjeros que visitan dicho país en calidad de turistas o de nacionales que se trasladan de una región a otra dentro de su mismo país. Incluye la promoción del país como destino accesible para el ejercicio impune de esta actividad, por parte de nacionales o extranjeros. La ley 137-03 lo define de la siguiente manera «actividad turística que incluye cualquier explotación sexual».
- **Ofertas sexuales:** «La publicación, utilización o facilitación del correo, medios de comunicación, prensa, televisión, redes globales de infor-

9 Proxeneta: es quien promueva, reclute o mantenga a una persona en el ejercicio de la prostitución.

10 Rufianería: quien se hace mantener total o parcialmente por una persona que ejerce la prostitución.

mación, internet, comunicación digital» (Ley 137-03 Sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, 2003, p. 4).

Otras formas de explotación

- **La explotación laboral:** se encubre con ofrecimientos de mayores y mejores oportunidades de ida hacia otros países o regiones de un mismo país, y la suscripción de supuestos contratos de trabajo y reclutamiento que aseguran opciones laborales. Al momento del reclutamiento, en el lugar de destino, esas condiciones no son reales, y las personas tratadas son sometidas a condiciones laborales inhumanas de explotación bajo coacción o amenazas de ser denunciadas por encontrarse normalmente indocumentadas.
- **El trabajo forzoso:** es el que se obliga a realizar a alguien contra su voluntad. Por ejemplo, se compele a los niños en conflictos armados a combatir y a servir de cocineros, cargadores y mensajeros. Las víctimas pueden trabajar en los sectores de la agricultura, minería, pesca o construcción, junto a servidumbre doméstica y otros trabajos que hacen uso intensivo de mano de obra.
- **Mendicidad:** situación derivada de la pobreza, generalmente una situación marginal extrema en la que el mendigo (a) es receptor de un sentimiento de pena o de lástima por su indumentaria o por su apariencia, a través de los cuales busca subsistir pidiendo dinero a transeúntes. En materia de trata de personas, muchos individuos son obligados a ejercer la mendicidad bajo coacción y amenaza, abusando del estado de indefensión de las víctimas, utilizándolos como medios para obtener un beneficio.
- **Servicio doméstico:** La Interpol considera la servidumbre doméstica como un tipo de trabajo forzado porque se hace uso intensivo de mano de obra.¹¹ La Ley 136-03 Código para la Protección de los

11 <https://www.interpol.int/es/Delitos/Trata-de-personas/Tipos-de-trata-de-personas#pt-3>

Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, establece en su Art. 41 que «los y las adolescentes que trabajen en el servicio doméstico tendrán los mismos derechos y garantías que los adolescentes trabajadores en general» (Ley 136-03 Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, 2003, p. 15).

- **Venta de niños y niñas y adopción irregular:** es el delito cometido por personas o instituciones que participan, promueven, toleran o se lucran de la adopción ilegal de un menor. Las adopciones fraudulentas son otra modalidad de trata de personas que no ha sido profundizada, a pesar de que hay países donde la situación es realmente obvia y hasta escandalosa. En el caso de Haití, a raíz del terremoto del año 2010 se ha mencionado la realización de esta práctica.
- **Esclavitud o sus formas análogas:** de acuerdo con lo que establece la Convención contra la Esclavitud de 1926, esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos. En la esclavitud el ser humano es privado de todos sus derechos fundamentales, individuales y sociales. La persona se convierte en objeto de comercio y es sometida a la voluntad de sus amos.
- **Servidumbre:** la servidumbre es un estado de dependencia o sometimiento de la voluntad en el que el victimario induce u obliga a la víctima a realizar actos, trabajos o servicios con el uso del engaño, amenazas y otras formas de violencia. Es uno de los fines principales de la trata de personas.
- **Matrimonio servil o forzado:** se refiere a mujeres mayores o menores de edad que se dan en matrimonio a un acreedor como pago de una deuda, o son vendidas por un precio establecido. La mujer se convierte en sierva o esclava de su «esposo» durante toda su vida. En este caso el instituto del matrimonio es utilizado para encubrir la práctica de la servidumbre o la esclavitud.

- **Tráfico y venta ilegal de órganos:** son casos donde a las personas se les despoja de uno o más de sus órganos, tejidos o fluidos, a cambio de una remuneración económica, valiéndose de un estado de necesidad; o bien, cuando median engaños, secuestros y adopciones incontroladas, y esos órganos son luego vendidos ilegalmente. En el combate a este tipo de delito, hay que incluir no solo la extirpación y venta de órganos del cuerpo humano, sino también la colaboración en su transporte, importación o exportación, así como su conservación.

Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados

Toda persona con menos de 18 años que ha sido separada de sus dos padres y de otros miembros de su familia, y que no está bajo la guarda de ningún otro adulto a quien la ley o costumbre atribuye la responsabilidad (OBMICA y FLACSO RD, 2019, p. 25).

De acuerdo con el Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (ley 14-94) en su Art. 118, se considerarán niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles los que se encuentren en estado de abandono material o moral, los que se encuentren en situación de peligro, los que estén siendo objeto de maltrato y, en general, los que presenten una situación de conflicto con su familia o la sociedad.

Trabajo infantil. De acuerdo con la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el término trabajo infantil «suele definirse como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Se alude al trabajo que es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño, interfiere con su escolarización, puesto que le priva de la posibilidad de asistir a clases, le obliga a abandonar la escuela de forma prematura o le exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que consume mucho tiempo».¹²

12 <http://www.oit.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>

Peores formas de trabajo infantil. Las peores formas de trabajo infantil han sido definidas como aquellas que esclavizan a los niños, niñas y adolescentes, los separan de su familia, o los exponen a graves peligros y enfermedades. El Convenido 182 de la OIT define en su Artículo 3 cuáles son estas peores formas, las cuales incluyen todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados. De igual forma, la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular, la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se define en los tratados internacionales. La tercera peor forma de trabajo es aquella que, por su naturaleza o por las condiciones en que se realiza, es probable que dañe la salud, la seguridad o la normalidad de los niños. (IPEC, 2010, p. 16).

Tráfico ilícito de migrantes. Otro fenómeno que es importante considerar al momento de abordar el tema de la trata, dado que en ocasiones puede ocurrir de forma conjunta o se le suele confundir, es el de tráfico ilícito de migrantes. En el caso de la trata transnacional es válido decir que son delitos conexos.

La misma Ley 137-03 define el tráfico ilícito de migrantes como «la facilitación de la entrada, salida, tránsito o paso ilegal de una persona en el país o al extranjero, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio». Establece, además, que se considerará pasible del delito de tráfico ilícito de migrantes el que promueva, induzca, constriña, financie, transporte por vía terrestre, marítima o aérea, o colabore de cualquier forma en la entrada o salida ilícita de personas al país, sea como destino u origen, o como tránsito a otro país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio, para sí u otros(Ley 137-03 Sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, 2003, p. 4).

Existen algunas diferencias importantes entre la trata de personas y el tráfico ilícito de personas. A diferencia de la trata, que se considera un delito contra la persona, el tráfico ilícito de personas es un delito contra el Estado, por lo cual el tratamiento que se da al individuo en cada situación debe ser diferente. Otra diferencia importante es que el tráfico conlleva necesariamente el cruce de una frontera y suele contar con el consentimiento de la persona traficada.

Se ha establecido evidencia de la relación existente entre la trata de personas y la migración irregular, en particular, acerca de cómo ciertos flujos de trata de personas se asemejan a los flujos migratorios y los factores que pueden aumentar la vulnerabilidad de migrantes a la trata de personas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2018).

Esta vulnerabilidad se da a lo largo del ciclo de la migración, entendido como el proceso social que comienza en el lugar de origen, con las motivaciones que llevan a las personas a migrar, que acarrea una selección del destino a alcanzar, el análisis de alternativas de financiamiento y acomodos familiares para su concreción. Iniciado el proceso, continúa con una etapa intermedia de tránsito que, dependiendo de los lugares de destino, rutas y/o medios de transportes utilizados, se traduce en distintos tiempos y riesgos, y finaliza cuando el arribo al lugar de destino se logra, abriendo con ello una nueva etapa, con múltiples desenlaces posibles con relación a la inclusión de los migrantes (Maldonado, Martínez, & Martínez, 2018, p. 26).

El recuadro 1 identifica esas vulnerabilidades en el caso de las mujeres migrantes, a pesar de que no les son exclusivas. Como puede observarse, en el origen, se encuentran factores vinculados con la posibilidad de una migración regular, además de la violencia; mientras que en tránsito está la condición irregular, el acecho de redes de trata, entre otras. En el destino se encuentran las dificultades para la regulación migratoria, violencia y trata; se destaca que incluso si se produce un retorno, existen algunos riesgos como la exclusión social, y la persistencia de los peligros y carencias que en un momento pudieron motivar la migración.

**Recuadro 1. Ciclo migratorio y principales riesgos asociados:
el caso de las mujeres migrantes**

Origen	Tránsito	Destino	Retorno
Desinformación	Condición Irregular	Desinformación	Exclusión social
Dificultades para obtener permisos oficiales y a nivel familiar	Escaso acceso a protección social	Estigmatización	Persistencia de riesgos y carencias en el lugar de origen
Limitado acceso a documentos de viaje	Limitado acceso a servicios de salud	Obstáculo para la regulación migratoria	Discriminación
Violencia doméstica	Desinformación	Acecho de redes de trata, tráfico, explotación y secuestro	Estigmatización
Violencia social	Acecho de redes de trata, tráfico, explotación y secuestro	Inserción laboral precaria y en condiciones indecentes	Falta de redes sociales y oportunidades laborales y productivas
Violencia sexual	Transporte en condiciones inhumanas	Transporte en condiciones inhumanas	Dificultades para acceder a servicios básicos y protección social
	Violencia social	Violencia social	Persistencia de violencia social y sexual
	Violencia sexual	Violencia sexual	

Fuente: Tomado de *Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, p. 32.

Estos riesgos asociados al ciclo migratorio de las mujeres resultan relevantes para los NNA migrantes en República Dominicana, si se considera que en los años recientes las mujeres tienen participaciones cada vez más acentuadas en las migraciones, y que estas, en mayor medida que los hombres, migran acompañadas de sus hijos o por lo menos de uno de ellos (OBMICA, 2019, págs. 143, 145). El 8 % de las

mujeres extranjeras se acompañó de uno o varios hijos para viajar a República Dominicana, ese porcentaje es de 3 % entre los hombres. En la población haitiana este porcentaje fue de 6.5 % para las mujeres y de 1.6 % para los hombres.

En el caso de los NNA, al igual que las mujeres, estos enfrentan mayores riesgos de violencia, abuso y diversas formas de explotación, tanto durante el viaje como al llegar a su destino. Estos riesgos son aún mayores en el caso de los NNA no acompañados y separados de su familia. De acuerdo con Save the Children (2018), estos riesgos se agravan cuando la migración se da por canales irregulares y cuando los niños, niñas y adolescentes no tienen documentos de identidad. Otros riesgos que enfrentan los NNA son la falta de cuidados adecuados, lesiones, aumento del riesgo de entrar en conflicto con la ley; además de ser recluidos en centros donde no se les preste la atención adecuada y esto los haga objeto de abusos al interior de las propias instituciones destinadas a su protección.

Recuadro 2. Riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad

Riesgos	Riesgos
<ul style="list-style-type: none">• Separación familiar• Falta de cuidados adecuados y riesgo de ser colocado en instituciones dañinas• Lesiones, accidentes, ahogamiento en ruta• Acoso, corrupción, violencia y abuso (físico, emocional, sexual) por parte de la policía, oficiales de fronteras, fuerzas armadas, grupos civiles, miembros del público en general y otros.• Riesgo de trata	<ul style="list-style-type: none">• Los riesgos en que se incurre al permanecer en centros de tránsito o de asilo con hacinamiento, especialmente si los menores no acompañados y separados de su familia son alojados junto con adultos.• Deportación forzada o retorno sin la preparación adecuada• Aumento de los retornos a los países de origen o a terceros países donde los niños, niñas y adolescentes pueden correr el riesgo de sufrir daños irreparables, debido a que la deportación no se basa en la determinación de su interés superior.

**Recuadro 2. Riesgos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes
en situación de movilidad
(Continuación)**

Riesgos	Riesgos
<ul style="list-style-type: none"> • Engaño y explotación por parte de contrabandistas • Violencia por motivos de género, incluidos el abuso sexual y la explotación sexual de niñas y niños, incluida la prostitución y los riesgos de las relaciones sexuales a cambio de dinero y el matrimonio forzado • Explotación y mayor vulnerabilidad a las peores formas de trabajo infantil • Esclavitud por deudas y confinamiento ilegal • Aumento del riesgo de entrar en conflicto con la ley, ya que se los percibe como delincuentes. • Encarcelamiento en centros de detención (con un mayor riesgo de abuso físico, sexual y emocional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dejar atrás o perder a familiares y amigos • Estrés psicológico, sufrimiento emocional y físico por experiencias directas y por lo que presencian, o exacerbación de condiciones de salud mental preexistentes. • Padres estresados que son menos capaces de proporcionar cuidados y apoyo • Discriminación y falta de acceso a los servicios básicos • Reclutamiento por fuerzas y grupos armados

Fuente: Elaborado a partir del documento *Protección de la niñez en movilidad. Guía de programación para los niños, niñas y adolescentes afectados por la migración y el desplazamiento*, Save the Children, 2018, p. 8.

La condición de migrante, en particular en situación irregular, interactúa con otros ejes y factores generando grandes desigualdades en varios ámbitos. Estos factores se pueden dividir en dos grandes dimensiones, por un lado, los factores sociodemográficos, propios de la población migrante (género, ciclo de vida, raza, etnia, estructura familiar (hogares unipersonales), condición socioeconómica (en pobreza), y factores político-institucionales y de mercado, propios del entorno (trabajo informal), condición migratoria (irregular). La interacción entre estas dimensiones puede generar niveles de vulnerabilidad diferenciados.¹³

¹³ Maldonado C. et al, *Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*, 2018 (adaptado de Debays, 2017).

El carácter multifactorial de la trata y la manera cómo interactúan diferentes vulnerabilidades, permite dar una mirada desde el Modelo Ecológico de Bronfenbrenner. Este enfoque plantea diferentes niveles relacionales: individual, familiar, comunitario y social, de tal manera que cada persona nace con características propias que se desarrollan según los elementos ambientales que le rodean y a la interacción que mantiene con cada uno de ellos. En el contexto de la trata y el tráfico de NNA, estos elementos se convierten en factores de riesgo que favorecen la ocurrencia de este tipo de delito.



**Contexto
de la trata
de niños, niñas
y adolescentes**

4

4. Contexto de la trata de niños, niñas y adolescentes

La Convención Sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre 1990, establece en su Artículo 35 que «los Estados parte tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma» (UNICEF Comité Español, 2006, p. 25). De esta manera, los países firmantes se comprometen a realizar esfuerzos para proteger a los niños, niñas y adolescentes de esta forma de esclavitud.

En el marco de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de manera específica en los ODS 5 Igualdad de género, ODS 8 Trabajo decente y el ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, se plantean metas relativas a poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños y las mujeres.¹⁴ En este mismo sentido, a nivel local, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) plantea como una de sus líneas de acción, la 2.3.7.4, «fortalecer mecanismos eficaces de prevención y sanción contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, estableciendo sistemas integrales de atención a las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes» (Ley 01-12, 2012, p. 24). Esto aporta a la relevancia del abordaje de la trata de personas como un mecanismo para la realización de los derechos humanos de las personas en riesgo o en situación de trata, y en cuanto a la voluntad de los gobiernos de definir políticas públicas sobre el tema.

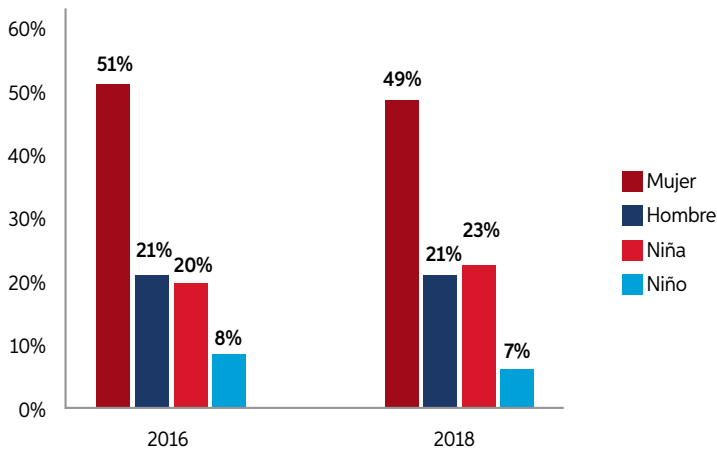
14 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual, y otros tipos de explotación.

8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.

El Informe Global de Trata de Personas 2018, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), establece que el 72 % de las víctimas de trata detectadas en ese año en todo el mundo son del sexo femenino. El 49 % de los casos son mujeres adultas, 23 % son niñas y un 7 % son niños, lo que representa un incremento en el número de niñas en relación con el informe anterior, de 2016.¹⁵ Entre las conclusiones de este informe, se resaltó que a nivel mundial los países están detectando más víctimas y condenando a más tratantes, lo que significa un avance importante en la lucha contra esta forma de criminalidad organizada.

Gráfico 1. Porcentaje de víctimas de trata por sexo, según año



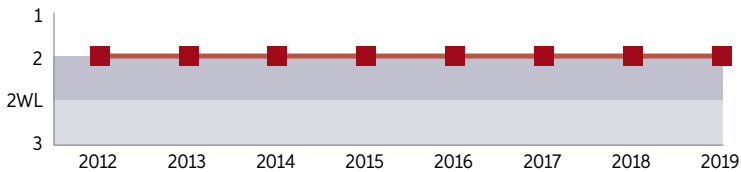
Fuente: Elaborada a partir del *Informe Global de Trata de Personas 2018*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Este mismo informe, para el año 2019, clasifica a República Dominicana y Haití en el nivel 2, países cuyos gobiernos no cumplen completamente con los estándares mínimos de Ley de protección de

15 <https://www.unodc.org/bolivia/es/La-UNODC-presento-el-Informe-Global-de-Trata-de-Personas-2018-con-enfasis-en-sudamerica.html>

víctimas de trata, pero que están haciendo esfuerzos significativos para lograr el cumplimiento. Desde el 2012 el país se ha mantenido en este nivel, indicando que el gobierno ha demostrado esfuerzos en comparación con el período de información. Estos esfuerzos incluyeron condenar a más traficantes y emitir severas sanciones a varios de ellos, desarrollando un nuevo plan de acción nacional y esfuerzos crecientes para combatir la trata. Sin embargo, el gobierno no cumplió con los estándares mínimos en varias áreas claves. El gobierno investigó y procesó menos casos, y emitió inadecuadas sentencias a algunos traficantes condenados. Además, el gobierno no ofrece servicios especializados integrales y suficientes para todas las víctimas, y no detectó efectivamente los indicadores de trata referidos al cuidado de las víctimas¹⁶ (UNDOC, 2019, p. 176).

Gráfico 2. República Dominicana: nivel de clasificación de protección de víctimas de trata, por año



Fuente: Department of State, United States of America, *Trafficking in Persons Report*, June 2019, p. 176.

Esta permanencia prolongada del país en el nivel 2, podría sugerir que desde el gobierno se han venido desarrollando esfuerzos mínimos en la lucha contra la trata, lo cual, si bien ha impedido que el país descienda a una categoría inferior, no representa un avance importante en temas de trata que sea verificable en políticas concretas. No se observan resultados concretos tales como un aumento de los casos judicializados, mejoras en la atención a las personas en situación de trata o el desarrollo de campañas permanentes de prevención.

16 Traducción propia.

A pesar de lo anterior, en el país se han dado algunos pasos en materia de trata desde hace algunos años. En 1999 fue creado mediante decreto el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), que tiene como objeto desarrollar planes que fortalezcan la acción gubernamental y no gubernamental para la protección a la mujer migrante dominicana, especialmente aquellas que son traficadas a otros países con fines de explotación sexual. A partir de la década del 2000 se observa un mayor número de acciones de políticas dirigidas a la prevención y sanción del delito de trata en el país, probablemente impulsado por la aprobación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La figura siguiente muestra algunos hitos relevantes en el abordaje de la trata y tráfico de personas en el país.

Figura 2. Línea de tiempo con algunos hitos relevantes en el abordaje de la trata de personas en República Dominicana

1999	Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM)
2000	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo)
2003	Ley de trata 137-03 Se crea el Departamento de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, en la PGR
2004	Ley de Migración 285-04 Primera sentencia en materia de trata en el país
2006	Aprobación del Protocolo de Palermo por el gobierno dominicano, Res. 492-06.
2007	Creación de la Comisión Interinstitucional contra la trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CITIM)
2008	Ratificación del protocolo de Palermo



Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

Desde hace 18 años el país cuenta con la Ley 137-03 Sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas. De igual forma, se han creado instituciones con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en esta Ley. Mediante el Decreto 575-07 fue creada la Comisión Interinstitucional Contra la trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CITIM), coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX). Esta Comisión surge para atender el fenómeno de la trata de personas desde una visión integral, a través de la ejecución de un plan nacional para el control de este flagelo, en concordancia con las obligaciones contraídas por el ordenamiento jurídico dominicano.

La CITIM es la responsable de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y de Tráfico Ilícito de

Migrantes. El primer Plan Nacional de Acción abarcó el periodo 2009–2014, y sirvió de referente para la elaboración del nuevo Plan vigente para el periodo 2017–2020. Este Plan tiene como objetivo general «diseñar e implementar acciones de cara a la prevención y combate de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en República Dominicana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 20)».

El Plan incluye en sus ejes estratégicos la prevención, persecución y procesamiento, y protección de las víctimas y testigos. Entre los principios orientadores de este plan se encuentran: enfoque de derechos humanos, enfoque de prevención, protección integral y no discriminación. Incluye la publicación de dos protocolos, el primero: el Protocolo de Detención, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, el cual es un mecanismo de referencia de casos, que ayuda a abordar de forma apropiada y coordinada la protección a víctimas menores de edad. El segundo: el Protocolo para la Identificación, Asistencia y Reintegración de Sobrevivientes de Trata de Personas, enfocado en víctimas y sobrevivientes adultas, el cual es una herramienta que sirve de guía tanto para funcionarios del gobierno como para organizaciones de la sociedad civil (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 17).

Tejeda y Wooding (2012, p. 9) mencionan la existencia del Protocolo de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes Haitianos Vulnerables que estén en República Dominicana como Consecuencia del Terremoto Ocurrido en Haití. Este Protocolo surge como resultado de los desplazamientos de niños y niñas haitianas luego del terremoto que afectó el vecino país.¹⁷

A raíz del desplazamiento forzado de niños/as haitianos al país como consecuencia del terremoto de 2010, muchos de los cuales eran menores no acompañados, se creó Protocolo de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes Haitianos Vulnerables que estén en República Dominicana como Consecuencia del Terremoto Ocurrido en Haití, el cual fue implementado por el CONANI con el apoyo de un Comité Técnico Asesor conformado por UNICEF, la Organización Internacional para las Migraciones, la Dirección General de Migración, el Ministerio Público, la Cruz Roja y varias organizaciones no gubernamentales.

17 https://www.unicef.org/republicadominicana/Protocolo_proteccion_NNA_terremoto_haiti.pdf

En el año 2015, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Ministerio Público y el CONANI crean el Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, el cual tiene como finalidad «establecer un mecanismo de referencia para abordar de forma apropiada y coordinada la protección a menores de edad víctimas de trata de personas». En ese sentido, el Protocolo pretende incrementar las capacidades institucionales para asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA), reforzando mecanismos de coordinación y comunicación que faciliten la documentación, el seguimiento y la evaluación de los casos (Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, 2015, p. 6).

El Protocolo sirve de guía a individuos y organizaciones, tanto del gobierno como de la sociedad civil, que detecten un posible caso de trata que involucre a menores de edad. En el mismo se encuentran los pasos a dar para la detección, asistencia y referencia de NNA en posible situación de trata, y contiene también los principios que deben regir este proceso (Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, 2015).

Con este Protocolo se establecen los lineamientos para que las instituciones del Estado involucradas en la lucha y prevención de la trata de personas, y en especial de NNA, tengan las pautas de cómo proceder desde su detección, atención directa de las víctimas, atención de las necesidades urgentes y atención de las necesidades a corto y a largo plazo.

El recuadro 3 muestra las instituciones y el rol que juegan en la atención de NNA víctimas de trata de personas, de acuerdo con las cinco fases en que se ha organizado el protocolo: fase de detección, fase de atención directa a los/as NNA, fase de atención de necesidades urgentes, fase de atención de necesidades a corto plazo y fase de atención de necesidades a largo plazo.

Recuadro 3. Instituciones y el rol que juegan en la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de persona, República Dominicana

Instituciones	Fase de detección	Fase de atención directa a NNA	Fase de atención de Necesidades urgentes	Fase de atención de Necesidades a mediano plazo	Fase de atención de Necesidades a largo plazo
Dirección General de Migración	Desde los puntos de control migratorio, identifica indicadores de alerta o vulnerabilidad en NNA que viajan. Denuncia al Ministerio Público	Brinda atención inmediata de emergencia (hambre, sed, frío, etc.) Solicita intervención de las fuerzas de seguridad nacional si es necesario		Establece y regula estatus migratorio de las víctimas según normativa nacional. Participa en panel DIS si es requerido	
Ministerio de Salud	Detecta posibles casos de trata en los centros de atención a la población (hospitales, UNAM, y otros)	Provee atención médica y otros servicios de salud a NNA en centros de acogida		Apoya procesos de recuperación médica	
Ministerio de Educación	Identifica y detecta posibles casos de trata (alertas frente a ausentismo, deserción, evidencias de abusos)			Apoya el acceso a la educación a NNA en centros de acogida	Facilita la reintegración escolar

Ministerio de Relaciones Exteriores	A través de su red consular y de embajadas, detecta e identifica posible caso de trata	Apoya y orienta en los casos de NNA dominicanos/as en el extranjero	En casos de NNA migrantes: Es el nexo para la articulación binacional y Participa en panel DIS si es requerido	
-------------------------------------	--	---	---	--

Policía Nacional

Identifica posibles casos de trata a través de denuncias y/u operativos policiales.
Hace valoración de riesgo y toma medidas al respecto.
Denuncia casos ante el Ministerio Público

Ofrece la seguridad que le solicite MP, tanto a las víctimas como al personal que las atienden.
Colabora con CONANI y Ministerio Público.
Brinda atención inmediata de emergencia (hambre, sed, frío, etc.)

Recuadro 3. Instituciones y el rol que juegan en la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de persona, República Dominicana (Continuación)

Instituciones	Fase de detección	Fase de atención directa a NNA	Fase de atención de Necesidades urgentes	Fase de atención de Necesidades a mediano plazo	Fase de atención de Necesidades a largo plazo
CONANI	Identifica o detecta posibles casos de trata en NNA referidos o a través de las Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos. La JLPRD debe comunicar al Tribunal de NNA las medidas de protección que tomen respecto a un/a NNA víctima de trata, a los fines de que sea homologada. Identifica posibles casos de trata en los Hogares de paso y refiere casos a Ministerio Público	Coordina espacios de respuesta interinstitucional para el plan de atención integral a cada NNA. Proporciona hogar de paso a NNA con medidas de protección que incluya alojamiento temporal. Hace registro de cada NNA víctima de trata	Brinda atención integral en hogar de acogida. Garantiza evaluación médica, psicológica, educativa y familiar	Acompaña y propicia el proceso de reunificación familiar. Convoca y coordina panel DIS	Mantiene sesiones del panel DIS hasta la respuesta definitiva a cada caso. Establece disposiciones adecuadas de protección cuando la reunificación familiar no sea posible. Elabora informe final del caso y lo presenta a panel DIS e instituciones vinculadas al caso

Fuente: Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas.



**Estado del arte del
estudio de la trata
de niños, niñas y
adolescentes en la
República Dominicana**

5

5. Estado del arte del estudio de la trata de niños, niñas y adolescentes en la República Dominicana

Además de las medidas de políticas públicas y de las herramientas que se han desarrollado en el país para afrontar la trata de personas, también se ha ampliado el campo del conocimiento del fenómeno a partir de la realización de investigaciones que abordan de manera específica la trata de personas u otros temas relacionados como la migración.

En los últimos años en el país se ha avanzado en el estudio de la trata de personas, un reflejo de esto es la realización de seis estudios nacionales en los últimos ocho años, con cuatro de esas investigaciones realizadas en el año 2019. A pesar de estos esfuerzos, la comprensión del fenómeno sigue siendo un gran reto y, en general, debido a su complejidad, por su nivel de encubrimiento, y por la dificultad para identificar a las personas en situación de trata, este tema es particularmente complejo de abordar.

De igual forma, la mayor producción de conocimiento sobre trata en el país ha ido dirigida al estudio de la trata de mujeres dominicanas en el exterior, por lo que la trata existe en el territorio nacional está siendo abordada de manera más reciente. En este sentido, estudios precedentes recomiendan la realización de investigaciones específicas sobre trata de niños, niñas y adolescentes en el país, dado que, aunque se identificó la existencia del fenómeno, por no ser objeto principal de los estudios, no ahondó en el estudio del fenómeno en esta población.

Si bien varios de los estudios no tienen como objetivo los NNA migrantes, algunos de sus hallazgos y conclusiones, que se muestran a continuación, ofrecen algunas pinceladas con respecto a la situación de los NNA en situación o en riesgo de trata en el país, aportando en cuanto a la relevancia del abordaje de este tema.

Recuadro 4. Principales hallazgos y conclusiones de seis estudios nacionales sobre trata, 2011-2019

ESTUDIO	ALGUNOS HALLAZGOS Y CONCLUSIONES
<p><i>Estudio cualitativo sobre víctimas de trata interna en la República Dominicana y sus perfiles predominantes entre la población dominico-haitiana. MUDHA, diciembre 2019</i></p> <p>Estudio de carácter exploratorio. Ofrece una aproximación al fenómeno de la trata en las comunidades bateyanas estudiadas. La investigación se ubica en el marco de las ciencias jurídicas, por lo que el marco conceptual, el levantamiento de información y análisis se basó en el marco normativo nacional sobre trata de personas con fines de explotación, y las</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ley 137-03 Sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, se encuentra enormemente influenciada por la definición internacional de trata, lo cual tiene consecuencias negativas sobre la persecución de la trata interna, y el reconocimiento de modalidades de trata de personas que no necesariamente implican el traslado permanente de la víctima, o captación para el traslado. • La dificultad probatoria que supone el delito de trata de personas obliga a considerar otros delitos conexos que se encuentran en la legislación nacional, sobre la ESC, y explotación de la prostitución ajena. • Con el cierre de los ingenios, las condiciones de pobreza del batey se exacerbaban ante la mayor dificultad para acceder a recursos económicos, de manera que la explotación de los cuerpos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes como medio para sobrevivir se intensifica y diversifica. • En torno a la trata con fines de ES, en los bateyes de estudio, la línea que separa la prostitución, de la explotación sexual comercial y la trata con fines de explotación sexual, es muy difícil de trazar. En consecuencia, se pudo comprobar como los espacios de explotación sexual de las mujeres y niñas desde cualquier espacio social, en donde estas pueden ser compradas y vendidas para servicios sexuales de manera intermitente, conforme a las necesidades de supervivencia de las propias mujeres o sus familias.

disposiciones del Código Penal y Código para la Protección de los NNA; así como otros estándares internacionales en la materia.

- La ESC y la trata con fines de explotación sexual, son actividades constantes y extendidas en todos los bateyes de estudio, al punto de que la explotación sexual y la trata con fines de explotación sexual pueden ser consideradas como sistémicas.
- Las y los entrevistados no reconocen la existencia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y de ESC en sus comunidades. Presentan la prostitución como un recurso dentro de un contexto en donde hay posibilidades muy limitadas de «echar para adelante». Por consiguiente, las circunstancias en que se ejerce no se cuestionan y se da por supuesto que es siempre de forma voluntaria, aun en el caso de las niñas y adolescentes.
- Los procesos de captación y reclutamiento son muy diversos, algunos capitalizan la situación de vulnerabilidad de la mujer, niña o adolescente.

Infancia y adolescencia no acompañada y en movimiento entre Haití y República Dominicana. Centro para la Observación y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA), abril 2019

Estudio de alcance exploratorio que tiene como propósito

- El terremoto de Haití tuvo como consecuencia una frontera humanitaria abierta, cuyo desplazamiento visibilizó algunos temas subyacentes que luego fueron más evidentes tras el sismo, relacionados a la trata de personas, el tráfico de inmigrantes, la violencia con base en el género, y los peligros de las peores formas de trabajo infantil para poblaciones en nuevas situaciones de vulnerabilidad. El segundo, las repatriaciones oficiales y no oficiales de haitianos/as después de terminar el registro para el Plan Nacional de Regularización a Extranjeros.

Recuadro 4. Principales hallazgos y conclusiones de seis estudios nacionales sobre trata, 2011-2019 (Continuación)

ESTUDIO	ALGUNOS HALLAZGOS Y CONCLUSIONES
<p>ampliar el conocimiento sobre la población infantil y adolescente que cruza regularmente desde Haití hacia República Dominicana; sus condiciones, motivaciones, riesgos y la atención y protección que reciben en los cuatro puntos de cruce oficiales de la frontera domínico-haitiana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de seguir fortaleciendo la prevención del desplazamiento de la niñez y adolescencia no acompañada a República Dominicana, su protección y búsqueda de soluciones sostenibles. • Existe una cultura normalizada de la emigración desde Haití a República Dominicana, revelada en la frontera central del lado haitiano a través de las entrevistas con NNA en situación de inamovilidad o de «movilidades atadas», cuyos progenitores se encuentra residiendo en el país vecino. • Los relatos de los NNA entrevistados hablan de familias en extrema pobreza en Haití, que quedan excluidos de la respuesta societal, inicialmente en su país y luego en el contexto transfronterizo. Esta población que se desplaza desconoce sus derechos, y las autoridades competentes en Haití y en República Dominicana, pese a que hacen esfuerzos, no son suficientes para cumplir los mismos. • Los niños/as en situación de calle narran su movilidad en Haití antes de su cruce, y su desenvolvimiento posterior en República Dominicana, con mayor movilidad en la frontera norte tanto en Haití como en República Dominicana. Ciertas personas que se dedican al tráfico ilícito de migrantes denominados «buscones», son bien conocidas, y en muchos casos las rutas irregulares implican peligros para la niñez y adolescencia aludidas por la manera en que piden «bolas» en transporte público, y viajando así con muchas precariedades en el tránsito por puntos no oficiales y retornos.

- Las niñas tienen otras trayectorias, incluyendo la servidumbre doméstica como una posible modalidad de trata o el trabajo doméstico no remunerado (en el marco de las cadenas globales de cuidado) en casas ajenas, predominantemente en la frontera central del lado dominicano.
- La situación de los NNA se caracteriza por posible explotación laboral, poco acceso a la escuela, violencia hacia ellos de parte de las autoridades, violencia intragrupal y la necesidad de pagar protección a los jóvenes y adultos mayores. Ciertas actividades que se prestan a un cruce fácil como es el de limpiabotas, que, de hecho, es lo más común en los cuatro puntos de cruce oficial.
- Subrayan la escasez y poca disponibilidad de datos detallados cuantitativos, oportunos, desagregados por sexo, edad y área geográfica sobre la población de interés del estudio por parte de los organismos oficiales.

Trata interna de mujeres, niños, niñas y adolescentes en República Dominicana. Tahira Vargas. Centro para la Observación y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA), marzo 2019

Se destacan algunas de sus conclusiones de porqué la trata tiene cabida en nuestra sociedad, entre ellas se encuentran:

- El predominio de la familia en nuestra sociedad, su ejercicio de poder desigual y autoritario hacia la niñez-adolescencia que se socializa en su interior, teniendo legitimidad y permiso social para disponer de los NNA.
- El desconocimiento de los derechos de los NNA en las familias y en la población de distintos grupos sociales.

Recuadro 4. Principales hallazgos y conclusiones de seis estudios nacionales sobre trata, 2011-2019 (Continuación)

ESTUDIO	ALGUNOS HALLAZGOS Y CONCLUSIONES
<p>Investigación exploratoria de enfoque cualitativo, basada en la identificación de casos de sobrevivientes de trata desde modalidades diversas. Entre los objetivos del estudio se abarca la descripción de los grupos de alto riesgo a la trata interna en el país; visibilizar las distintas condiciones y modalidades de venta de mujeres; así como analizar las causas socioculturales de este fenómeno e identificar las formas de operación de las redes de trata interna en el país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permanencia del patrón cultural de expulsión de las adolescentes de los hogares por ser «activas sexualmente» se convierte en el factor generador de un tipo de trata «matrimonio forzado». • La lógica de la reciprocidad que baña las relaciones afectivas en el círculo de apoyo-favor genera riesgos de engaño y sometimiento a condiciones de trata. • La normalización del ejercicio de la violencia tanto en la familia como en las relaciones de pareja, amistad y espacios laborales. <p>Otras conclusiones de este estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El estudio identificó diferentes modalidades de trata, explotación sexual y explotación sexual-comercial. Dentro de la población víctima de trata con fines de explotación sexual se encuentran personas adultas y adolescentes que habían sido sobrevivientes de trata en su niñez, adolescencia y adultez, tanto del sexo femenino como masculino. • El perfil de las personas tratantes y su explicación sobre las formas de captación de las sobrevivientes de trata ilustra claramente el carácter tejido-red que tiene la trata interna. En los casos de tratantes amigas, familiares y sobrevivientes no hay consciencia de la violación de derechos que ejecutan hacia estas personas aun cuando vivieron estas mismas condiciones y sufrieron sus consecuencias.

Estudio cualitativo sobre la trata de mujeres extranjeras en República Dominicana. Tahira Vargas. Instituto Nacional de Migración (INM RD), 2019

Estudio de enfoque cualitativo de la trata de mujeres inmigrantes en República Dominicana. Supone la mirada a los patrones presentes en el fenómeno, teniendo al país como lugar de destino desde distintas modalidades. El objetivo del estudio es analizar el fenómeno de la trata de mujeres extranjeras en República Dominicana y su articulación con el fenómeno de la trata a nivel internacional, tomando en cuenta

- La necesaria contextualización del concepto de trata de personas dentro del marco de revisión de la ley de trata y tráfico ilícito de personas y su conceptualización, dada las diversas realidades que viven las mujeres migrantes en las que el abordaje restrictivo de la trata a la explotación sexual desde la legislación actual empeora su situación de riesgo y vulnerabilidad.
- El trabajo sexual ha funcionado en muchos casos para las mujeres como una ruptura de círculos de violencia de género, con condiciones de trata en matrimonio servil y trabajo doméstico para las haitianas.
- En las haitianas encontramos casos de explotación sexual comercial en su niñez en Haití. Fueron obligadas a tener sexo con hombres por sus familiares, amigas y novios, recibiendo a cambio beneficios económicos muchas veces de forma explícita, otras no. Se evidencia la continuidad de la trata, explotación sexual en la niñez y luego, en su adultez, situación de trata en matrimonio servil y/o explotación en trabajo doméstico.
- El énfasis puesto a la explotación sexual en el abordaje de la trata de personas ha invisibilizado otras modalidades como el matrimonio servil y la explotación en trabajo doméstico. Ambas, que afectan a la población haitiana, no aparecen en los informes anuales del MIREX (MIREX 2016) (MIREX 2017) (MIREX 2018) de los últimos tres años dentro de los casos judicializados.

Recuadro 4. Principales hallazgos y conclusiones de seis estudios nacionales sobre trata, 2011-2019 (Continuación)

ESTUDIO	ALGUNOS HALLAZGOS Y CONCLUSIONES
<p>las perspectivas de género, derechos humanos y ciclo de vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las situaciones de abuso y acoso sexual en venezolanas y haitianas en su niñez y adolescencia algunas veces reaparecen en su adultez en los trabajos, en los negocios y en el matrimonio servil, mostrando el vínculo entre el abuso sexual en la niñez, la vulnerabilidad ante la trata y el <i>continuum</i> en la historia de vida de las mujeres. • El matrimonio servil, explotación laboral en negocios de expendio de bebidas y explotación para trabajo doméstico son modalidades de trata que confirman que la trata no puede ser vista como un problema de actos individuales, sino como un fenómeno estructural totalmente vinculado a las políticas migratorias (Sørensen 2019) (Viteri, Ceja y Yépez) (Alcázar-Campos y Cabezas 2017). • La trata se basa en un tejido de relaciones de confianza que sirve de manto para esconder las tramas de engaño, venta, secuestro y explotación. En todos los relatos se muestran figuras de enganche entre la mujer migrante y el tratante. Estas son amigas, familiares, parejas y exparejas. • Este sistema de enganche desmonta la visión de que la trata se produce desde redes transnacionales del crimen organizado. En el estudio se muestra lo que las entrevistas institucionales y otros estudios (Alcázar-Campos y Cabezas, 2017) también plantean, que la trata se produce desde relaciones individuales, individuos que conectan con las personas de confianza, así como también personas de confianza que conectan directamente con los negocios.

Mujeres en el camino. Estudio sobre trata de mujeres haitianas en República Dominicana tras el terremoto en Haití. OBMICA-Organización Internacional para las Migraciones (OIM), septiembre 2011

Investigación cualitativa con enfoque de género y de derechos humanos, con el propósito de ofrecer una visión lo más completa posible, contextualizada y actualizada de las dinámicas migratorias y la trata de mujeres haitianas hacia República Dominicana tras el terremoto de enero de 2010, con el objetivo último de aportar recomendaciones para el trabajo futuro de la OIM.

- La percepción es que a raíz del terremoto el número de mujeres migrantes haitianas en República Dominicana ha crecido, concretamente el número de mujeres jóvenes. Se trata de mujeres pobres, indocumentadas, con bajo nivel educativo, en situación de vulnerabilidad y desprotección, solas, o con niños o en pareja, y en distintas actividades generadoras de ingresos (trabajo doméstico remunerado, comercio informal, trabajo sexual y mendicidad).
- Las mayores necesidades de las mujeres migrantes haitianas en República Dominicana son: generación de ingresos, vivienda, alimentación y salud. Otras necesidades son las de documentación o definición del estatus migratorio en el país, protección contra la violencia de género y protección en general, atención a la niñez, manejo del idioma, seguridad, respeto a los derechos humanos y ropa.
- Esta situación de vulnerabilidad y desprotección en que se encuentran las mujeres migrantes haitianas desplazadas a República Dominicana tras el terremoto hace que se encuentren en una posición de mayor vulnerabilidad frente a los abusos, en concreto, frente a la trata de personas y la violencia de género.
- Este subregistro de los casos de trata de mujeres haitianas y la confusión constatada sobre el fenómeno puede deberse a la invisibilidad de la realidad de las mujeres haitianas, a las deficiencias en los esfuerzos de identificación y seguimiento de casos de trata, a la invisibilización de las dinámicas laborales en el trabajo doméstico remunerado donde se

Recuadro 4. Principales hallazgos y conclusiones de seis estudios nacionales sobre trata, 2011-2019 (Continuación)

ESTUDIO	ALGUNOS HALLAZGOS Y CONCLUSIONES
	<p>sospecha se dan casos de trata, al desconocimiento de sus derechos, al miedo e inseguridad por parte de las víctimas, y a la complicidad que puede existir en el tejido social, tanto en Haití como en República Dominicana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En general, los casos más comunes de trata de mujeres haitianas mencionados por los actores clave entrevistados y recogidos en los informes de las organizaciones de sociedad civil y medios de prensa se relacionan con la explotación sexual. En menor medida se recogen casos de explotación laboral, en el trabajo doméstico remunerado principalmente, y mendicidad. • Esta tipificación de los casos más comunes de trata de mujeres haitianas podría ser cuestionada por la falta de casos concretos que la avalen y por las selectiva y excesiva atención en la trata de mujeres para fines de explotación sexual, que como se dijo al inicio —en el marco teórico— ha sido cuestionada por algunas organizaciones de mujeres y feministas.
<p><i>Mujeres en el Camino. Estudio sobre mujeres dominicanas sobrevivientes de trata.</i> Tahira Vargas. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), septiembre 2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres víctimas de trata tienden a pertenecer a un contexto socioeconómico de pobreza y vulnerabilidad en el que sus familias y ellas están insertas en el sector informal o en las actividades agropecuarias. • La migración, como bien se plantea en muchos estudios, es una actividad de inversión familiar y en las mujeres víctimas de trata se confirma este elemento.

Estudio cualitativo, tuvo como objetivo conocer las condiciones de las mujeres víctimas de trata y la forma en que estas se insertan en las redes de trata desde su contexto social.

- Las mujeres víctimas de trata no indagan sobre las ofertas de trabajo que le hacen sus tratantes y muchas veces no piden contratos ni ningún tipo de información que avale la oferta laboral que se les hace.
- Los tratantes son personas que están vinculadas a sus familias, a la vecindad o son familiares de estas. De ahí que si la red familiar posee personas que organizan viajes con fines de trata es muy probable que las principales víctimas sean sus familiares, porque con ellos/as existe una relación de confianza que le permite convertir el viaje en una realidad no-cuestionable ni a revisar por estos y estas.

Los hallazgos y conclusiones de estos trabajos ofrecen un marco de referencia acerca del estudio del fenómeno de trata de personas en República Dominicana, resaltando algunos elementos comunes y acorde a la bibliografía existente, los cuales serán retomados a lo largo del presente documento.

En la actualidad, se espera que la enfermedad por coronavirus (SARS-COV-2) genere un aumento de la trata y tráfico ilícito de personas a través de las fronteras, como resultado del ya deteriorado estado de la situación política y económica de Haití.¹⁸ En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha manifestado acerca del posible aumento de trata de personas por la crisis del COVID-19: «Las consecuencias económicas de la pandemia pueden conducir a un aumento de la trata de personas y al tráfico de migrantes desde los países más afectados hasta los destinos más ricos».¹⁹

18 <https://listindiario.com/las-mundiales/2020/05/02/615707/haiti-acorralado-entre-hambruna-y-la-pandemia>

19 <https://forbescentroamerica.com/2020/05/14/onu-teme-un-aumento-de-trata-de-personas-por-tesis-de-covid-19/>



Principales
hallazgos

6

6. Principales hallazgos

6.1. Volumen de niños, niñas y adolescentes migrantes víctimas de trata o en riesgo en República Dominicana

El *Informe anual del Gobierno de República Dominicana sobre acciones en materia de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes*, correspondiente al año 2018, elaborado por el CITIM, indica que se mantuvo la misma tendencia a los grupos identificados más vulnerables a la trata de personas con fines de explotación sexual, como son: los niños, niñas, adolescentes y mujeres; en el informe anterior se había incluido también la migración irregular. El informe da cuenta de la atención a 96 personas, 71 mujeres adultas y 25 niñas menores de edad de nacionalidad dominicana; 14 en situación de explotación sexual comercial y 11 por trabajo infantil.²⁰ Para el 2017, el número de personas en situación de trata identificadas fue ligeramente mayor: 102, de las cuales 44 fueron niñas y/o adolescentes, y 13 niños y/o adolescentes, también dominicanos.

En el mismo informe del 2018, CONANI reportó un total de 206 casos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y víctimas de las peores formas de trabajo infantil, sin embargo, no se refleja de estos casos cuántos eran inmigrantes y en cuáles áreas de trabajo se encontraban. Para el 2018, la Policía Nacional recibió tres denuncias por trata de personas y 52 por tráfico ilícito de migrantes, mientras que en el 2017 se realizaron 83 investigaciones sobre trata y tráfico ilícito de personas.

A lo largo del informe de la CITIM, la única referencia que se encuentra a población de NNA extranjera corresponde a la sentencia de un ciudadano francés que se dedicaba a captar y trasladar a su residencia

20 El hecho de que este informe identifique casos de trabajo infantil puede considerarse un avance en relación con 2017, donde no se identificó ninguno, a pesar de que la tipificación como trabajo infantil no deja claro si se trató de casos de explotación laboral en el marco de la trata de personas.

niños menores de edad de diferentes nacionalidades, para ser explotados sexualmente y con fines de pornografía infantil.

Esta ausencia de reportes sugiere que los casos de NNA migrantes en situación o riesgo de trata en República Dominicana no están suficientemente documentados y se mantienen invisibilizados en las estadísticas oficiales, por lo que se requiere definir algunas estrategias que permitan mejorar la identificación de estos casos. El siguiente planeamiento, expresado por una de las personas del sector no gubernamental, ilustra sobre la importancia de cuantificar los casos.

[...] pero todavía el país no se enfrenta a lo que es trata de adolescentes como tema, y es como tema, porque el tema te lo da el número, y si no se está en la persecución abierta de ese tipo de delito a esa población específica, hace que prácticamente no exista, oficial muy poco [...].

En el informe del estudio cualitativo sobre la trata de mujeres haitianas en República Dominicana tras el terremoto de Haití elaborado por OBMICA para la OIM, se indica que el subregistro de casos de mujeres haitianas tratadas en el país y la confusión constatada sobre el fenómeno puede deberse a la invisibilidad de la realidad de las mujeres haitianas, a las deficiencias en los esfuerzos de identificación y seguimiento de casos de trata, a la invisibilización de las dinámicas laborales en el trabajo doméstico remunerado donde se sospecha se dan casos de trata, al desconocimiento de sus derechos, miedo e inseguridad por parte de las víctimas y a la complicidad que puede existir en el tejido social, tanto en Haití como en República Dominicana (Observatorio Migrantes del Caribe, 2011, p. 84).

El estudio *Explotación sexual comercial en menores de edad en República Dominicana*, realizado por Profamilia en el año 2002 para la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), encontró que en una muestra de 118 NNA en situación de explotación sexual comercial, siete varones eran extranjeros procedentes de Venezuela, Haití y Puerto Rico (Profamilia, 2002, p. 61). Si bien no se hizo alusión directa al tema de trata, muestra la

existencia de menores de edad extranjeros explotados en las ciudades de Santo Domingo y Puerto Plata, de donde se extrajo la muestra.²¹

6.1.1. Casos institucionalizados en CONANI

Las memorias institucionales de CONANI correspondientes a los años 2018 y 2019, dan cuenta de que en sus siete hogares de paso fueron atendidos 909 y 1,214 NNA, respectivamente. El porcentaje de NNA extranjeros en los hogares de paso²² fue de 19 % para el 2018 y 26 % para el 2019. Para ambos años, casi la totalidad lo representan los NNA haitianos (en términos absolutos 155 y 304²³).

Cuadro 2. Estadísticas de los hogares de paso año 2018 y 2019 (Periodo enero-noviembre)

CATEGORÍA	2018	2019
Numero de NNA	909	1,214
Dominicanos	81%	74%
Haitianos	17%	25%
Canadá y Estados Unidos	2%	1%
Motivo de ingreso		
Víctimas por abandono	19%	13%
Abuso físico	13%	12%
Víctimas de abuso sexual	11%	8%
Deambulando por las calles ¹	9%	14%
Negligencia familiar	-	13%

21 La muestra fue por conveniencia, por lo que los resultados no pueden extrapolarse a la población total.

22 Los hogares de paso son centros de primera acogida para niños, niñas o adolescentes en situación de riesgo personal, familiar o social, y que su entorno no garantiza su seguridad. Están concebidos para NNA que por razones de desamparo, violencia física y maltrato emocional requieren del auxilio del Estado. Para ingresar a un hogar de paso, además de las condiciones anteriores, el NNA pudo ser entregado voluntariamente por sus padres biológicos ante el CONANI. Todos ellos con orden de protección emitida por el tribunal competente, excepto en los casos de entrega voluntaria. Un NNA es acogido en un hogar de paso cuando es referido a través del Ministerio Público, el Sistema Nacional de Emergencias 911 o cualquier institución autorizada. <http://conani.gob.do/servicios-2/hogares-de-paso/>

23 Los valores absolutos fueron calculados a partir de los porcentajes mencionados en la memoria.

**Cuadro 2. Estadísticas de los hogares de paso año 2018 y 2019
(Periodo enero-noviembre)
(Continuación)**

CATEGORÍA	2018	2019
Destino del NNA		
Reinsertados a sus respectivas familias de origen	36%	34%
Entregados a «familias extendidas»	20%	21%
Entregados a familias adoptivas	3%	4%
Entregados a un hogar permanente.	6%	13%

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias institucionales del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), años 2018 y 2019 (p. 178).

¹ En este año en esta categoría se incluye «entre otros motivos».

El motivo de ingreso a los hogares y el destino de los NNA no aparece desagregado de acuerdo con la nacionalidad, por lo cual no se puede identificar en cuáles categorías se encuentran los NNA migrantes. De igual forma, a partir de los motivos de ingresos no se puede determinar si existe algún caso de trata.

Datos obtenidos a través del portal de libre acceso a la información, indican que durante el 2018 se recibieron diez (10) casos para ser investigados por explotación sexual comercial, además tres (3) casos procesados por este motivo y el logro de cuatro (4) sentencias. De acuerdo con las estadísticas de los registros administrativos de los hogares de paso de CONANI, para el primer y segundo trimestre del año 2017 se recibieron 18 NNA en situación o riesgo de trata. La mayoría para fines de investigación de trata y tráfico de personas (9), cuatro (4) por trata y tráfico, tres (3) por explotación laboral y dos (2) por explotación sexual comercial.

La existencia de registros institucionales con información acerca de los casos de trata, y que estos no sean reflejados en las memorias anuales de CONANI, sugiere que de alguna manera no se está dando suficiente relevancia al tema de trata a nivel de la institución. Otro elemento podría ser que el reporte oficial de los casos se está preservando para el informe oficial que realiza cada país sobre el tema de trata.

Cuadro 3. Estadísticas de los hogares de paso, año 2017

MOTIVO DE INGRESO	2017	
	PRIMER TRIMESTRE	SEGUNDO TRIMESTRE
Explotación laboral	1	2
Explotación sexual comercial	2	-
Trata y tráfico	4	-
Investigación de trata y tráfico	-	9
Total	7	11

Fuente: Elaborado a partir de las informaciones recibidas a través del portal de libre acceso a la información.

En aras de visibilizar los NNA en riesgo o situación de trata, se necesita avanzar para tener una aproximación a la magnitud del fenómeno, pues desde las instituciones se debe difundir la información sobre los casos que tengan disponibles, respetando lo relativo a la confidencialidad y respeto a la privacidad de las personas involucradas, sobre todo en el caso de los NNA.

6.1.2. Identificación de los casos de trata

Las personas entrevistadas en el marco del estudio señalan limitaciones en cuanto a la identificación de los casos y una brecha entre la magnitud del fenómeno reflejado en las cifras oficiales y lo percibido por las ONG que trabajan con el tema, que indican que los casos existentes son superiores a los identificados. En un intento de cuantificar los casos se obtienen respuestas de representantes gubernamentales como las siguientes:

Parece mentira, pero no es tan grande porque los extranjeros aquí, de algún modo, donde se mueven no es como tan claro [...].

[...] para concientizarte del número que puedo darte, no va a ser alto por esa naturaleza, pero podría ser que, de 10 casos, haya dos o uno extranjero.

Además de la complejidad de este delito, por su nivel de encubrimiento y la dificultad para identificar a las víctimas, existen algunos elementos que podrían estar condicionando que solo un número pequeño de casos de trata sean identificados. Esto no se asocia de manera exclusiva a los NNA migrantes. Las personas entrevistadas, tanto de las ONG como del sector gubernamental, consideran que uno de estos elementos podría ser que muchos de estos casos pasan desapercibidos como *normales* en las comunidades, formando parte de la cotidianidad.

[...] hay cosas que se dan dentro de la comunidad, que la comunidad las ve como normal. Entendemos muchas veces cómo nuestras niñas y mujeres son explotadas, y hay otras personas beneficiándose [...].

[...] anteriormente yo te decía que aquí es común que una adolescente viva con una persona mayor [...].

La normalización de algunas prácticas va de la mano con el movimiento económico que puede darse como resultado de la situación de explotación de un/a menor, que conlleva ciertos niveles de complicidad y encubrimiento en las propias comunidades. La siguiente cita muestra, además, la complejidad que conlleva establecer la separación entre lo que podría ser trata, trabajo forzado y trabajo en pésimas condiciones:

[...] usted comprenderá que, en el tema de trata, realmente la persona ni siquiera sabe que está en esa situación. Entonces, es uno de los problemas principales que cuando llegamos a defender esa causa, ellos nos ven como sus enemigos porque les estamos quitando su trabajo, por ende, no van a denunciar, es alguien que ya tiene un poco de conocimiento del tema que dice lo que está pasando y entonces ahí nosotros entramos.

En el caso de la población haitiana, y en consonancia a lo expresado por OBMICA (2011), los casos de explotación a esta población pueden pasar desapercibidos debido a la invisibilidad de la realidad de las mujeres haitianas. Algunos entrevistados entienden que esa invisibilidad también está relacionada a que, en principio, el énfasis en el tema de trata ha estado focalizado a la salida de mujeres dominicanas en el exterior. Esta situación está cambiando, en parte, como resultado del aumento de la migración venezolana al país, que ha venido acompañada por un aumento de mujeres venezolanas que están siendo explotadas en el país.

[...] pero aquí cuando se habla del tema de trata hay que hacer énfasis en que se habla de trata afuera, pero las muchachas, las mujeres que llegan de Haití a RD muchas veces no se reconocen como trata. Porque antes cuando se hablaba de la trata se refería a las mujeres que salían de las comunidades y los barrios para ir a España, a Holanda; ese es el tema de trata [...] al inicio se veía el tema de la trata de las mujeres que salían de las comunidades hacia afuera, hacia otros lugares, pero no era una trata de personas desde Haití para acá.

Otro elemento que dificulta la identificación de los casos de trata es el poco conocimiento acerca de este delito. En ocasiones se identifica que hay una situación que llama la atención, porque involucra a NNA, pero no se cuenta con suficientes elementos que permitan tipificar que es un caso de trata y se puede confundir con otras situaciones. Además del desconocimiento de lo que se va a denunciar, mencionan que podría existir desconocimiento acerca de dónde dirigirse para realizar la denuncia.

[...] quizás, hasta ahora, el termino de trata no estaba muy digerido, nosotros le llamábamos violencia, abuso y ahora es que la sociedad dominicana está entendiendo y digiriendo lo que es la trata y la explotación al individuo [...] ahora es que estamos viendo que estábamos denunciando desde hace muchos años atrás temas y delitos de trata y de explotación, pero les decíamos abuso y violencia, abuso de poder, y les decíamos fenómenos raros y no tenían el nombre.

En este sentido, a pesar de que la Ley sobre trata tiene unos 18 años desde su promulgación, todavía no existe un conocimiento extendido de la naturaleza de este delito, pero al mismo tiempo se evidencian las limitaciones de la propia definición.

Yo no sé si esto es trata, pero es algo que si lo defino a partir de lo que dice la ley no me encaja, pero entonces ¿qué es?, no es violencia, pero la niña, la menor, la mujer, está siendo explotada por su familia.

[...] Hemos tenido casos donde hemos participado en operativos que se nos ha informado que ha habido trata, pero al final lo que hemos tenido es proxenetismo y prostitución, y aquí no se persigue la prostitución, pero cuando ha habido trata es que identificamos los elementos como son el traslado, la coerción y todo eso [...].

Otra limitación para la identificación de casos de NNA extranjeros en situación de trata, puede derivarse de que más que una búsqueda activa de casos, se da una reacción ante informaciones recibidas como parte de un plan estructurado de identificación de estos casos.²⁴ Las denuncias suelen ser recibidas por canales informales de personas de la comunidad, organizaciones comunitarias y de las ONG. Estas informaciones o denuncias pueden estar condicionadas por el temor de las personas a no involucrarse en algunos temas que entienden podrían comprometer su seguridad y bienestar.

[...] lo ven como algo muy natural, y también está el elemento del miedo y el tema de «yo no me meto porque eso no es asunto mío».

Otros mecanismos de recepción de información pueden ser: la Línea Llama y Vive, denuncias en las fiscalías, información recibida a través de allegados o conocidos del personal que trabaja con el tema en el sector gubernamental.

24 Persecución y procesamiento es el segundo eje del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Se incluye como un lineamiento estratégico mejorar los mecanismos del Ministerio Público para la detección, investigación y persecución penal de estos delitos.

En la identificación de los casos se asoman algunos elementos que podrían apuntar a diferencias de género, esto en parte resultante de que los niños, niñas y adolescentes son susceptibles a diferentes modalidades de trata de acuerdo con su sexo. Esto va en la línea de los hallazgos de la investigación *Infancia y adolescencia no acompañada y en movimiento entre Haití y República Dominicana* (OBMICA y FLACSO RD, 2019, p. 28), al referirse a las niñas en servidumbre doméstica, quienes están prácticamente fuera del radar, existiendo una mayor visibilidad y notoriedad de los niños en situación de calle. De igual forma, el Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana, establece una diferencia significativa en la participación laboral entre niños y niñas, indicando que el 27 % de los niños trabajan, contra solamente un 9 % de las niñas; advierten, sin embargo, que esta diferencia puede deberse a que muchas niñas se dedican al trabajo doméstico que históricamente ha pasado sin ser detectado ni medido (OIT-IPEC, 2006, p. 25).

En los casos en que la explotación se da al interior de las familias, la identificación resulta aun más compleja y se requiere de un trabajo a fondo al interior de las comunidades como la mejor vía para realizar una labor de prevención y de persecución de los casos.

[...] nos decían que se le había hecho muy difícil identificar perfiles de niños y niñas que fueran de origen extranjero, tal vez están como muy cubiertos o quizás también poco identificados por parte de la misma comunidad.

De acuerdo con las personas entrevistadas, la publicación de los casos judicializados y las capacitaciones son buenos medios para propiciar el conocimiento y la identificación de posibles casos en las comunidades.

[...] se nos acercan diciendo «pero eso me está pasando a mí», cuando uno ya especifica cuáles son los verbos que rigen la trata, entonces dicen «ah, pero al lado de mi casa pasa que llega un señor mayor de edad y se va con dos niñas siempre de esa casa». Entonces, ahí nosotros estamos

explicando algo que ellos asocian lo que estamos diciendo con lo que ellos están viendo, no es de una manera como que, si saben, pero si entienden que lo que estamos explicando en ese taller es lo que ellos están viendo, entonces si vamos entendiendo, bueno en definitiva ahí hay un tema.

[...] presentarle el tema y la gente se quedaba asombrada y eran gente de la comunidad, y empezaban a contar cosas que, incluso, le pasaban a ellos y que desconocían que eso era trata.

Lo expuesto apunta hacia una oportunidad en varios sentidos. En primer lugar, hacia la visibilización de situaciones y casos que comprometen el bienestar de los NNA, y hasta ahora estaban pasando desapercibidos, tales como el trabajo doméstico para terceros, la explotación sexual comercial, las uniones tempranas y otras formas de violencia que se dan bajo la sombrilla de las propias familias. Pero al mismo tiempo, la necesidad de tener a las comunidades como aliados importantes y que puedan fungir como veedores de los derechos de los NNA, de los cuales el Estado debe ser garante.

A modo de resumen, se puede concluir:

- No se cuenta con información disponible suficiente que permita tener una aproximación al volumen de NNA migrantes en riesgo o situación de trata en el país. Esta situación contribuye a que el fenómeno pase desapercibido en diferentes escenarios.
- Parecen existir algunas falencias en los registros de casos en las instituciones, pero al mismo tiempo pareciera invisibilizarse los pocos casos de NNA en riesgo o en situación de trata en los informes oficiales. Esto podría estar relacionado a que las publicaciones usualmente hacen énfasis en los casos judicializados.
- Los casos de trata de NNA pueden pasar desapercibidos debido a que se mezclan con prácticas culturales extendidas y normalizadas

en las comunidades, como la explotación sexual de las mujeres y las niñas, la explotación en servicio doméstico y las uniones tempranas de adolescentes con personas mayores.

- De igual forma, a pesar de que desde hace varios años el país cuenta con una ley sobre trata, la complejidad de este fenómeno, que en ocasiones es difícil diferenciarlo de otros delitos, y el poco conocimiento de la población, contribuyen a que se cuente con un menor número de casos identificados.

6.2. Aproximación al perfil de los niños, niñas y adolescentes migrantes en situación o en riesgo de trata en República Dominicana

A partir de las informaciones ofrecidas por las personas entrevistadas, se presenta una aproximación a las principales características sociodemográficas de los NNA migrantes en situación o en riesgo de trata en República Dominicana.

En términos de edad y sexo, consideran que los casos de explotación sexual comercial y servicio doméstico son principalmente mujeres adolescentes de entre 12 y 17 años. En edades menores se encuentran niños y niñas en situación de mendicidad que pueden ir desde recién nacidos hasta los 11 años, aproximadamente. La explotación laboral, para venta de productos en las calles, fue mencionada de manera específica en niños y adolescentes varones. Esta diferenciación por sexo ya fue descrita en el estudio sobre infancia y adolescencia no acompañada (OBMICA y FLACSO RD, 2019, p. 26), acerca de los niños en situación de calle que son fundamentalmente masculinos, mientras que en la servidumbre doméstica encontramos más mujeres y niñas.

La falta de documentación ha sido reseñada por varios estudios como un elemento que hace más vulnerable a las personas, siendo aún mayor en el caso de los migrantes. La totalidad de los informantes coinciden en esto al considerar que los NNA en situación de trata son de nacionalidad

haitiana en situación irregular o nacidos en República Dominicana que no cuentan con documentación.

Si bien no se conoce de NNA de nacionalidad venezolana bajo alguna situación de trata o tráfico, se resalta que esta población podría considerarse en riesgo. Es importante realizar actividades preventivas, como el reforzamiento de controles en los aeropuertos y otros controles que son más difíciles en el caso de la población haitiana, que en muchas ocasiones entra al país por cruces fronterizos no autorizados. Datos de la UNDOC (2019) indican que el 80 % de las víctimas de trata internacional entran por aeropuertos y fronteras autorizadas.

Otro aspecto sobre los NNA haitianos mencionado es la baja escolaridad e inasistencia a la escuela de esta población. En apoyo a este planteamiento, de acuerdo con UNICEF (2017, p. 4) el 18 % de los niños haitianos entre 6 y 11 años no asisten a la escuela primaria. Esta baja escolaridad, puede ser reflejo de las situaciones de pobreza que viven en su país y en República Dominicana, esto además de colocarlos en una situación de mayor vulnerabilidad²⁵ también constituye la no realización del derecho a la educación.

6.2.1. Desconocimiento de ser sujeto de derecho

MUDHA (2019, p. 29) destaca como uno de los elementos que fueron tenidos en consideración al momento de analizar los hallazgos de su investigación, que las personas entrevistadas no reconocen la existencia de la trata de seres humanos con fines de ESC en sus comunidades: «Las y los entrevistados presentan la prostitución como un recurso dentro de un contexto en donde hay posibilidades limitadas de ‘echar para adelante’. Por consiguiente, las circunstancias en que se ejerce no se cuestionan y se da por supuesto que es siempre de forma voluntaria, aun en el caso de las niñas y adolescentes».

En el marco de la presente investigación, personas entrevistadas, perciben que los NNA no identifican que están en una situación de violación

25 La escuela puede funcionar como escenario de prevención a través de la identificación de NNA en riesgo, y los profesores deben jugar un rol de sensibilización en las aulas. De igual forma, los NNA que están fuera del sistema escolar podrían tener mayor posibilidad de estar en la calle o de ser explotados en sus hogares.

de sus derechos, lo cual ha sido documentado en el caso de mujeres adultas. En este sentido, MUDHA (2019, p.53) menciona lo siguiente: «la investigación efectiva no depende de la colaboración de la *víctima*, ni de su auto identificación como *víctima*. Las *víctimas* no suelen autoidentificarse porque entienden que ese era su trabajo y su estilo de vida».

Esta dificultad de que las personas no sean conscientes de que les están siendo violados sus derechos, es aún mayor cuando la trata se da en el marco de relaciones de parentesco, la afectividad puede ser utilizada como elemento coercitivo para la explotación de los NNA.

Hay muchos factores, un punto es que ellos se sienten culpables, lamentablemente hemos tenido casos donde las niñas y los niños han sido víctimas, es porque han perdido uno de sus padres, entonces entienden que esa es su forma de aportar a la casa y no le ven la parte de que mamá o papá estén haciendo algo malo o que tío esté haciendo algo malo, esa afinidad o ese lazo, tienen los mismos genes y como es familiar no le ven como algo malo.

Y las personas que están en esa situación, ya te decía que a veces la misma persona no sabe que está siendo objeto de ese delito. En el caso de los niños y adolescentes que están en dicha situación y que ha sido generada por un propio familiar o una persona cercana, quizás sería más difícil para ellos identificar que están siendo objeto de un delito.

Meneses (2019) plantea como una de las dificultades para la identificación de víctimas de trata, el hecho de que muchas personas en situación de trata desconozcan sus derechos, aunque son conscientes de que están abusando de ellas, del engaño al que han sido sometidas, y las amenazas y la violencia que están sufriendo por parte de los tratantes. Al mismo tiempo, agrega que «si ellas mismas no se reconocen como tales, cómo lo van a hacer los profesionales, las entidades en relación con ellas».²⁶

26 (Icade. Revista de la Facultad de Derecho, p. 107, 2019)<https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/11381>

El caso de una adolescente dominicana explotada sexualmente por su madre, referido en uno de los relatos, muestra cómo, a pesar de no poder identificar el delito tal cual, la situación de trata genera un malestar que alerta acerca de que lo que está ocurriendo no está bien. En este escenario juega un papel fundamental la sensibilización y capacitación a toda la población.

[...] el abuso se dio desde los 12 años para 13. Todo fue muy sutil, comenzó presentándole amigos, hasta que ya prácticamente la entregó a los brazos de uno de esos clientes que ella buscaba. La adolescente, al momento del rescate, todavía no estaba consciente del abuso, más bien sabía que había pasado algo, pero no sabía la severidad ni ponerle nombre. Entendía que su madre había hecho algo con ella, pero no sabía qué. Luego de seguimiento, proceso terapéutico y acompañamiento, fue que ella estuvo consciente que fue un abuso y le puso nombre.

El desconocimiento de sus derechos y de su condición como foco de un delito, conlleva a que algunos NNA no estén en condiciones de denunciar cuando están siendo explotados.

[...] (caso de NNA limpiabotas) con eso se gana la vida, pero al final del día le tiene que entregar el dinero a la persona que está haciendo eso. El niño no sabe que eso no está bien, eso hay que resaltarlo en estos casos, cómo los niños no siempre saben que son víctimas y por eso no van a delatar a la persona que los está tratando.

A modo de resumen, se puede concluir:

- Los NNA migrantes en situación o riesgo de trata en el país son identificados como de origen haitiano. Con una marcada diferencia por sexo de acuerdo con la modalidad de explotación de la que son objeto, y una mayor presencia de niñas y adolescentes en servicio doméstico y explotación sexual comercial; mientras que los niños y adolescentes se insertarían más en labores de venta en las calles y otras formas de explotación laboral.

- En cuanto a la edad, las niñas y adolescentes en explotación sexual comercial y servicio doméstico se encontrarían en el rango de edad entre 12 y 17 años. Los NNA explotados para fines de mendicidad tienen edades menores, desde recién nacidos hasta los 11 años, aproximadamente, según las personas entrevistadas.
- El nivel escolar bajo o la ausencia de escolaridades es una de las condiciones identificadas entre los NNA migrantes en riesgo o situación de trata.
- En consonancia con lo planteado en otros estudios, se percibe que los NNA no se reconocen como víctimas de un delito, y además desconocen sus derechos.

6.3. Contexto sociofamiliar de los/as NNA migrantes en situación o riesgo de trata

Los NNA en situación o riesgo de trata proceden de familias en extrema pobreza, con necesidades de cuidado, vivienda, alimentación, salud y educación insatisfechas, además de serias dificultades para acceder a empleos dignos. Tanto las personas del sector gubernamental como de las ONG que se refirieron a la composición familiar describen las familias de origen de los NNA como familias con ausencia del padre o la madre, usualmente matrifocales o familias ampliadas, donde coexisten varias generaciones. De acuerdo con UNICEF (2016, p. 4) en Haití uno de cada cuatro niños no vive con sus padres, por lo que el país incluso se enfrenta a la necesidad de restablecer y fortalecer sus sistemas, a fin de asegurar y facilitar un entorno protector para los niños y las niñas.

Yo pienso que evidentemente hay problemas estructurales de pobreza. En la medida en que la desigualdad sigue creciendo, esos fenómenos no se van trabajando de una manera adecuada, hay que darles oportunidades a las personas para que puedan ganarse decentemente la vida [...].

Estudios precedentes confirman las características identificadas (MUDHA, 2019). Entre las personas entrevistadas, algunos clasifican las familias de los NNA como disfuncionales, dejando entrever que estos arreglos de familias monoparentales o familias extendidas son menos funcionales o que son los generadores de trata.²⁷ Normalmente, la cuestión de la disfuncionalidad de la familia en Haití es sumamente importante, vas a encontrar familias numerosas o supernumerosas, que no pueden solventar toda esa carga y necesidades, y eso también crea el caldo de cultivo para que esos jóvenes dejen su país a como dé lugar.

Sin embargo, esto no debe llevarnos a concluir que la trata se da solo en el marco de estos arreglos familiares. Se requeriría profundizar en el análisis de la composición familiar de NNA migrantes, de tal forma que se cuente con mayor evidencia empírica que evite estereotipos de disfuncionalidad familiar en el caso de los NNA en situación o riesgo de trata. En este sentido, entre los hallazgos de un estudio sobre tolerancia social a la ESC, se encontró que entre un tercio y la mitad de la población encuestada considera que la causa de la explotación sexual está en los valores morales de la familia y de la víctima, lo que para los autores «refuerza la idea de que existe una gran cantidad de prejuicios y mitos en torno a la explotación sexual, ya que estas respuestas invisibilizan la situación de vulnerabilidad y exclusión social en que se encuentran las víctimas y sus familias, y reduce el problema a una valoración moralista y peyorativa de las personas que se encuentran al final de la cadena de explotación» (Profamilia, 2002, p. 25).

Una de las personas entrevistadas describe lo que denomina «familias informales», refiriéndose a esos casos donde los NNA viven con una persona que se supone es una tía, tío o abuela, en ausencia de alguno de los padres. Un aspecto importante en este sentido es que no se cuenta con evidencias de que efectivamente existe ese vínculo parental consanguíneo o adquirido entre el NNA y el tutor. Esta falta de evidencia de la relación de parentesco fue también mencionada como una situación que se da al momento de cruzar la frontera con algún NNA, lo que podría ser

27 La disfuncionalidad puede estar asociada al ideal de la familia nuclear, y a que las personas que refirieron el tema representan organizaciones con principios basados en la religión.

una puerta para el cruce de los/as menores con fines de ser explotados en el país.

Es importante destacar, que estos arreglos familiares donde una tía o abuela asumen el trabajo de cuidado, es propio de los hogares donde ocurre la migración de la madre. Por lo que se podría considerar que, en algunos de estos casos, los riesgos de trata podrían relacionarse con los procesos de reunificación con los padres en territorio dominicano. En este sentido, OBMICA y FLACSO RD identifican como uno de los factores causales de la migración de los niños, las niñas y los adolescentes haitianos no acompañados, el ser «mandados a buscar» por algún familiar en República Dominicana (OBMICA y FLACSO RD, 2019, p. 43).

Situaciones de violencia en los hogares

La violencia en los hogares ha sido expuesta como factor expulsor de las personas en situación de trata por diferentes estudios nacionales y regionales. Entre las personas entrevistadas, algunas señalan la existencia de violencia en los hogares de los NNA como uno de los elementos que contribuye a la trata.

Situación de maltrato [...] a veces son los mismos niños que se van de la casa y al final caen en una red o con una persona que los explota; tanto en los extranjeros como en los dominicanos es el mismo punto de situación de vulnerabilidad.

Un estudio exploratorio sobre ESC, realizado por la Asociación Pro Bienestar de la Familia (Profamilia) bajo los auspicios de la OIT-IPEC, incluye entre sus conclusiones que la proliferación de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual induce a los NNA a abandonar el hogar buscando mejores oportunidades, lo que los lleva a la calle, donde son explotados por proxenetas y por las redes de explotación organizada (Profamilia, 2002, p. 137).

En esta misma línea, de acuerdo con un estudio sobre trata de personas en Colombia, las víctimas del delito de trata a nivel interno en Barranquilla se perciben como aquellas que han vivido experiencias difíciles a nivel familiar, como antecedentes de maltrato intrafamiliar y de explotación, de abuso sexual y de prostitución. Son muchas veces hijos/as de padres separados, y quienes ven en sus padres y familiares indiferencia o quizá beneplácito frente a la condición de víctima del delito. Estas situaciones pueden estar acompañadas de un alto grado de abandono, por tanto, se muestran como personas que necesitan mucho afecto y protección (Universidad Nacional de Colombia, 2009, págs. 78, 79).

Está ampliamente documentado que factores estructurales como la pobreza y la desigualdad hacen vulnerables a las personas y, de manera particular, a los niños y las niñas. En el caso de los NNA víctimas de trata se describe un entorno marcado por las privaciones y precariedades económicas. De acuerdo con las personas entrevistadas, la situación de pobreza en los hogares, unida a la falta de reconocimiento de los derechos de los NNA se expresa en la cosificación de los NNA como un medio de obtener beneficios económicos.

Lo que uno normalmente ve es por la misma situación de vulnerabilidad que se encuentran: tema de pobreza, los familiares buscan una salida, que el niño les pueda traer beneficios económicos.

A modo de resumen, se puede concluir:

- Los NNA migrantes en situación o riesgo de trata son descritos como procedentes de hogares en extrema pobreza, con dificultades de acceso al empleo por parte de las personas responsables del/a menor. Estos aspectos estructurales, pobreza y desigualdad, unidos a la falta de reconocimiento de los derechos de los NNA, se expresaría en la cosificación de los NNA como un medio de obtener beneficios económicos para el sustento de la familia.

- La composición de las familias de origen de los NNA migrantes en situación o riesgo de trata, es caracterizada por la ausencia de uno o ambos padres, usualmente familias matrifocales o familias extendidas en las que pueden darse situaciones de hacinamiento y colocar a los NNA en mayores situaciones de riesgo, como el ser objeto de abuso sexual. La violencia en la familia aparece como un elemento común en estos casos, lo que puede contribuir no solo a la explotación del NNA en su familia, sino a su expulsión, dejándolo a merced de personas que podrían convertirse en sus tratantes, según la percepción de los actores entrevistados.
- La existencia de arreglos familiares donde no está claro el parentesco entre sus miembros es otro de los elementos que vulnerabilizan a los NNA identificados en los relatos de actores clave. Un reflejo de esto se puede verificar al momento de cruzar la frontera, donde no se estaría solicitando documentación que sustente el parentesco del menor con el adulto que lo está trasladando.

6.4. Modalidades de trata de niños, niñas y adolescentes migrantes en República Dominicana

Las modalidades de trata que se identifican en los NNA migrantes en el país, de acuerdo con las personas entrevistadas, corresponden principalmente a casos de explotación sexual comercial, y explotación laboral para servicio doméstico y la mendicidad, en menor medida mencionan el matrimonio servil. En los informes anuales de la CITIM se puede verificar que las modalidades de trata reportadas corresponden en casi la totalidad de los casos a explotación sexual comercial, y un caso de explotación laboral, todos estos correspondientes a NNA dominicanos.

La explotación sexual comercial (ESC) es una de las modalidades más mencionadas por las personas entrevistadas, probablemente debido a que se dispone de un mayor número de casos documentados, que pueden ser el resultado de que las campañas de prevención han estado focalizadas

en esta modalidad y a que algunos estudios nacionales han abordado en mayor profundidad el tema. En el marco del presente estudio, se describe la ESC como una situación que afecta principalmente a las adolescentes, y a nivel territorial, por lo general se vincula a las zonas turísticas costeras, fronterizas y rurales, donde al parecer existen menos controles de las autoridades y la comunidad es más tolerante.

En consonancia con lo anterior, Profamilia (2002, p. 84) expone que en el interior del país existe menos vigilancia, por lo que allí explotan sexual y comercialmente como empleadas a un número mayor de adolescentes. Actores consultados de entidades gubernamentales tienen consideraciones similares:

Esos casos aquí en la ciudad están muy limitados; esos casos podrían estar dándose en la zona fronteriza, en las provincias cerca de la frontera, porque se tiene como costumbre que en esas provincias retiradas del centro del país hay menos vigilancia, hay menos preocupación por parte de las autoridades y está más cerca de la frontera.

[...] se dice que hay lugares que operan de manera nocturna y que la gente sabe que ahí hay menores de edad, entonces, habría que ser proactivos en validar eso y, bueno, toda la estructura que la investigación amerita; pero si se dice que en las zonas rurales, donde la bebida se comercializa con menores de edad y suelen ser zonas que están cerca de la frontera, entonces, principalmente el turismo y las zonas rurales, lugares donde hay expendio de bebidas y ahí podrían tener menores de edad en temas de sexo comercial.

Investigaciones nacionales sugieren que el énfasis en la explotación sexual ha opacado la identificación de otras modalidades de trata. Algunas de las personas entrevistadas coinciden con este planteamiento y agregan que modalidades de trata que pasan desapercibidas, podrían representar un número importante de NNA en esta situación, como el caso de la trata para servicio doméstico.

La explotación de NNA para pornografía, también fue mencionada sobre todo en el caso de NNA adolescentes dominicanos. Uno de los in-

formas de la CITIM da cuenta de la explotación de NNA migrantes por otros extranjeros para fines de pornografía, pero no se incluyen mayores detalles. Mencionan cómo en centros de internet por paga que funcionan en algunos barrios, han sido identificadas madres que tratan de mandar fotos de sus hijos e hijas; al ser lugares públicos, usuarios de estos centros han tenido acceso a estas imágenes.

La explotación laboral la refieren principalmente a la participación de NNA en actividades agrícolas en zonas rurales, otras actividades en las zonas fronterizas y mendicidad en las ciudades. En ocasiones esta práctica pudiera ser encabezada por migrantes adultos, y puede ser camuflada por una fachada de *normalidad* ante los ojos de la comunidad, tal como relata una de las personas entrevistadas a partir de su experiencia en el ejercicio de sus funciones:

La explotación sexual, la laboral, se da, pero la sexual mucho más. La explotación laboral es como un poquito más difícil de identificar, aunque está en tus ojos, la vemos en los semáforos, en las calles, pero es más normalizado, hay menos elementos para que se puedan relacionar con daños psicológicos permanentes e incluso físicos que la explotación sexual, porque directamente hay consecuencias mucho más fuertes en la explotación sexual, está un embarazo, las ETS, los abortos. Entonces, como que la explotación laboral pasa más desapercibida, más normalizada, como que no es un delito.

[...] lo que habíamos descubierto era que ese señor haitiano tenía una casa de él, pero detrás había como una cuartería y ahí él tenía un carrito, por eso yo te digo las leyes de aquí son muy flexibles, en ese carrito el pasaba niños y niñas, en sus 13, 14 años, entonces aquí ellos vendían y por lo menos tenían que llevarle 200 pesos diario; vendían huevos, esa era la característica, cuando los veíamos vendiendo huevos ya sabíamos.

La mendicidad se describe como una de las formas de trata de NNA migrantes más visibles y al mismo tiempo poco abordadas. Sobre este tema, se plantea la existencia de redes de personas que se dedican a

reclutar o alquilar niños, a veces de muy corta edad, para ser colocados solos o con adultos en las principales avenidas de la ciudad. Se entiende que la mendicidad es un fenómeno principalmente urbano. Una persona consultada de una ONG explica el *modus operandi* de esta modalidad, evidenciando el enajenamiento de la población ante estos casos:

Tiene que ver mucho con eso por el tema de niño en condición de mendicidad, y aplicándolo en la parte de la trata y el tráfico, y la población haitiana es muy común en eso, y en donde los riegan cada X puntos y luego en la noche los recogen a toditos en un camión, y eso pasa delante de los ojos de todo el mundo, lo que pasa es que nosotros, como yo te dije, hemos normalizado el «cómo eso no es conmigo no me meto», pero es la realidad.

Se mencionaron operativos realizados por el Ministerio Público,²⁸ que han permitido la captura de tratantes que se dedican a la explotación de menores haitianos con fines de mendicidad, sin embargo, algunos de los casos descritos, indican que esta podría ser también una actividad en la que incurran los padres como parte de las estrategias de sobrevivencia de las familias de escasos recursos y en ausencia de una red criminal como tal.

[...] como una especie de trabajo y tal vez no sean los mismos padres [que salen a la calle], sino acuerdos de los mismos padres: «mira yo tengo un niño chiquito, si tú quieres, tú sales a la calle con mi hijo, pasas el día y al final del día nos dividimos el dinero». Sí, es como alquiler de niños [...] y más cuando hay niños con patología o con enfermedades, lo utilizan más en comunidades muy empobrecidas.

Entre las personas entrevistadas, hay quienes consideran que no se trata de un sistema complejo de red criminal, es más bien la pobreza que empuja sobre todo a madres con varios hijos a buscar alternativas de

28 Se menciona de manera particular un operativo realizado en Los Alcarrizos en el año 2013, donde aproximadamente 58 NNA haitianos fueron rescatados.

sobrevivencia, esto no se limita a la población inmigrante, también ocurre en la población dominicana.²⁹

Una actividad que se indicó, tiene lugar en algunas comunidades cercanas a zonas turísticas de Puerto Plata: la presencia de niños y niñas que esperan el cruce de turistas para que estos les tiren dulces y dinero. En este sentido, el estudio realizado por MUDHA (2019) expone cómo algunos niños han dejado la escuela para sentarse en las calles a esperar que vengan los turistas para pedirles dinero, «y la mamá y el papá lo saben y lo esperan [el dinero]». Estas prácticas, además de constituir una explotación y violación de los derechos, podrían colocar a los NNA en situación de mayor vulnerabilidad y comprometer su integridad física y desarrollo.³⁰

A modo de resumen, se puede concluir:

- La explotación sexual comercial es la modalidad de trata de NNA de la cual se dispone de mayor número de casos identificados, sin embargo, esto no necesariamente indica que sea la que se da con mayor frecuencia. Es preciso desarrollar algunos mecanismos que permitan la identificación de otras modalidades de explotación de NNA que se estarían dando de manera más oculta, como la explotación laboral en sus diferentes manifestaciones, entre ellas, la explotación para el servicio doméstico.
- Los actores identifican que, a nivel territorial, la explotación sexual comercial se estaría registrando principalmente en las zonas turísticas costeras, fronterizas y rurales, donde al parecer existen menos controles de las autoridades y la comunidad es más tolerante.
- A pesar de que la mendicidad es una actividad expuesta ante la mirada de todos, y que se han realizado algunos operativos que

29 Se menciona el caso de una investigación que concluyó con la identificación de la residencia de los menores, donde se pudo contactar que estos vivían con su madre.

30 El estudio de MUDHA menciona lo denominado como turismo de pobreza, una modalidad que se ha desarrollado desde hace algunos años en diferentes países, que de acuerdo con algunos autores pueden ser riesgosos si no se aborda desde un enfoque basado en el desarrollo de las personas y comunidades.

han permitido dismantelar redes criminales que se dedican a esta actividad, no se han realizado investigaciones o intervenciones recientes que aporten nueva información. La percepción de los actores es, sin embargo, que en la actualidad es una actividad que se desarrolla bajo el auspicio de los padres o familiares de los NNA migrantes.

6.5. De la red de tratantes a la trata menos organizada

El informe de la UNDOC (2019, p. 3), indica que las organizaciones internacionales han estimado que los traficantes explotan la mayoría de víctimas de trata de personas sin trasladarlas de un país a otro. Si bien las redes transnacionales de tráfico siguen siendo frecuentes y deben ser respondidas a través de la cooperación internacional y medidas de justicia nacional, las estrategias y prioridades deben reconocer la naturaleza cada vez más nacional del problema de la trata.

Tradicionalmente, cuando se ha hablado de trata de personas, la literatura se refiere a las estructuras criminales que operan de manera internacional; sin descartar la existencia de estas redes criminales transnacionales, algunos indicios mueven a pensar en el funcionamiento menos organizado y en procesos de trata que se gestan desde las comunidades con el auspicio de personas conocidas y familiares de los NNA como actores principales.

Sørensen (2019, p. 40) plantea que mientras algunas redes de trata pueden parecer inaccesibles debido a su carácter de crimen organizado transnacional, otros tratantes, especialmente aquellos basados en conexiones personales íntimas y fortuitas que se entrelazan con redes familiares, a menudo permanecen invisibles debido a su carácter ordinario.

Modo de operación

Redes criminales

Bajo la premisa de que la trata de personas es impulsada por el accionar de redes criminales, se identifican algunos aspectos que apuntan hacia cambios en el modo de operación de estas estructuras.

En opinión de representantes gubernamentales entrevistados, la publicación de información acerca de la judicialización de los casos y las condenas logradas han contribuido a la identificación de nuevos casos, debido a que además de la información sobre el hecho, se comunican los lugares donde la población puede dirigirse a realizar denuncias. De igual forma, entienden que ha contribuido a disuadir a los infractores. Sin embargo, advierten que informaciones recientes sugieren que la publicidad de los casos también pudo haber favorecido a que se hagan ajustes en el modo de operación, lo que complejiza la tarea actual de identificación de los casos. Entre estos ajustes las personas entrevistadas mencionan:

- No se retienen los pasaportes.
- Utilizan al personal para «regar la voz» como si se tratara de una oferta de empleo.
- Pago de RD\$1,000 a RD\$2,000 semanal o cada dos semanas como «sueldo».

En el caso de los NNA, refieren la existencia de cadenas de personas involucradas, de tal forma que la persona que funge como captador/a se pone en contacto con la persona que se encarga del primer traslado. Un NNA puede ser trasladado a diferentes domicilios y por diferentes personas hasta llegar al destino final donde será explotado. Esta cadena, dificulta llegar hasta la persona tratante, principalmente cuando en algunas de las etapas del proceso participa algún familiar del NNA.

En estas redes aparece la figura de la adopción como puerta de entrada a la trata. Después del terremoto de Haití del año 2010 han sido referidos casos de adopciones irregulares y NNA separados de su familia.

[...] menores, que eran cruzados por la frontera por diferentes medios, habían algunos que eran robados en motoconchos, entendiendo que quizás era la persona tutor del menor o alguien que lo que hacía era que adoptaba al menor en Haití y entonces pagaba como quien dice a la persona que iba hacer el cruce de fronteras, y entonces ya entregaba aquí en RD a otra persona, en algunos de los casos la persona que recibía al menor en RD no era quien iba a explotar al menor de edad, había como una cadena, lo cual nos imposibilitaba investigar un poco más porque al final, cuando identificábamos el caso, la persona que tenía al menor era como quien dice el último contacto, había toda una red y prácticamente en esa nacionalidad [haitiana] no tenemos muchas maneras de poder identificar la persona porque entre ellos mismos se cuidan la espalda y no tiran a nadie al ruedo.

La cita anterior devela la percepción de personas entrevistadas de una cierta complicidad de la población haitiana ante este tipo de hechos delictivos contra los NNA. No obstante, esto podría requerir una lectura diferente al considerar que la población migrante, principalmente irregular, busca preservar su estadia en el país de recepción, por lo que evita involucrarse en situaciones que podrían ponerlos en riesgo ante las autoridades.

Algunos de los cambios en la manera de operación, parecen apuntar más hacia la trata de mujeres adultas, pero se esperaría que también en el caso de los NNA hayan ocurrido algunos ajustes. Uno de estos se refiere al uso de las tecnologías de la información como medio para captar adolescentes a través de grupos de WhatsApp y redes sociales, donde una adolescente asumiría la función de captar a otras adolescentes, mientras que el traslado y la acogida podrían darse a través de la invitación a fiestas, usualmente en provincias distintas a las de residencia de las adolescentes. En ocasiones, estos casos son reportados a las autoridades como adolescentes perdidas, de acuerdo con lo expresado por las personas entrevistadas.

En el caso de las adolescentes migrantes, se considera que las amigas pueden actuar como reclutadoras a través de medios digitales,

principalmente en los casos en que la menor se haya socializada en República Dominicana.

[...] la captación de trata se da por medio de amigas, por Facebook o cualquier otro tipo de red social [...]. Depende, si ella vino a los cinco años [NNA migrante] y creció en el barrio, va a la escuela y se logra inscribir, entonces ya tiene 10, 12, 13, posiblemente ya sea víctima, no creo que sea de captación, pero sí que sea víctima.

Otras modalidades descritas por los informantes, 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 menores se da a demanda y estos son trasladados al lugar donde son explotados, por lo general, sexualmente.

[...] con los adolescentes tenemos algo nuevo que es que antes nosotros íbamos y hacíamos un operativo y encontrábamos a un grupo de menores, ahora no, ahora ellos cuando están haciendo las investigaciones con los agentes, esos menores están en sus casas y simplemente van y los buscan cuando alguien requiere un menor.

Antes teníamos los menores en los negocios, bueno ahora también hay bastantes, pero menos. Ahora es en la misma casa, ahora es la misma familia que está vendiendo los servicios de ese menor.

En este mismo sentido, estudios realizados por Profamilia (2002) y MUDHA (2019), dan cuenta de una modalidad identificada en la provincia Puerto Plata, que consiste en el traslado de grupos de adolescentes de una comunidad a otra, usualmente a zonas turísticas, retornando los adolescentes usualmente al otro día a su comunidad de origen. En el marco de la presente investigación, también fueron mencionados este tipo de casos y la misma localidad. Estas adolescentes tendrían distintas procedencias, algunas residentes en bateyes.

[...] en puerto Plata, que va una guagua a buscar las niñas y llevárselas para la playa, ¿quién paga la gasolina de esa guagua? y ¿a quiénes se las van a entregar? nosotros tenemos que tener cuidado de hablar de trata porque todos en la comunidad saben quién es, pero nadie lo denuncia porque es muy fuerte, porque el usuario tiene más poder que hasta el mismo tratante, el tratante se vale de quien es su usuario.

La cita anterior muestra cómo algunas actividades de explotación se dan de manera abierta, dejando al descubierto la posible impunidad de estos casos. Pero, además, que se requiere aplicar un enfoque más amplio donde se incluya a quiénes son los consumidores de esta explotación, como parte fundamental de las estrategias de prevención y eliminación de este fenómeno.

En opinión de personas entrevistadas, en las comunidades existen individuos con algún tipo de reconocimiento o investidos de cierta autoridad, que se dedican a «hacer el bien» y que en ocasiones se constituyen también en tratantes. En estos casos, se podrían incluir a las personas que son conocidas en las comunidades como hacedores de viajes, que en algún momento del traslado de los NNA se convierten en sus tratantes, evidenciando el vínculo existente entre el tráfico y la trata.

Puede ser de la familia, puede ser de la comunidad, puede ser alguien respetado por la comunidad: un líder religioso, un líder político, un maestro, un entrenador de alguna liga deportiva; alguien que la comunidad asume que está haciendo bien.

La familia como tratante

El terremoto de Haití del año 2010 es identificado como un evento que contribuyó con la trata de personas NNA o que visibilizó este fenómeno, de acuerdo con lo planteado por OBMICA y FLACSO RD (2019) en el estudio sobre *Infancia y adolescencia no acompañada y en movimiento entre Haití y República Dominicana*. Además, con la apertura

de las fronteras que permitió el paso libre durante unos meses, muchos NNA que quedaron en la orfandad fueron tratados, en muchos casos por familiares, con fines de mendicidad, servidumbre, o vendidos para ser explotados sexualmente.

El Artículo 7 de la Ley 137-03 menciona como circunstancias agravantes del delito de tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, cuando el responsable sea cónyuge, conviviente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad.

A través de las opiniones de las personas entrevistadas se identifican algunos elementos importantes. En primer lugar, que la trata de NNA no ocurre necesariamente en el marco del funcionamiento de grandes redes; que no es un fenómeno que ocurre de forma encubierta en todos los casos y, de manera relevante, que la familia tendría una participación activa en algunas de las etapas del proceso y sería la receptora final de los beneficios de la explotación.

La participación de la familia y la explotación de los NNA desde sus hogares conlleva algunas cuestionantes acerca de si puede ser considerado como un caso de trata de personas en ausencia de varios de los elementos que constituyen la definición establecida en la ley. Estos ítems que exceden la Ley son parte de la realidad que observan los actores clave y son indicadores de lo que pudiera estar quedando por fuera en el abordaje del problema, tanto en sus fases de identificación, como de prevención.

[...] no estamos pensando en el sistema de trata de la forma tradicional, del traslado, o sea, «tiene que haber un traslado, tiene que haber una prisión» [...] ya no, ya hay un fenómeno que va creciendo y es más grande; ya nadie tiene que moverse de su casa. Quizás tú estás siendo objeto de una explotación desde tu misma familia, desde tu misma casa, sin sogá y sin nada, sostenida ahí [...].

Si se puede demostrar que es un familiar, o sea, su madre, de una forma u otra, hay varios elementos andando, no se está dando la captación porque es su madre, pero se está dando la acogida porque ella duerme

y vive en esa casa, pero también se da que cuando la persona recibe beneficio para obtener la autorización de otra que tiene poder sobre otro, estoy pagándole a la madre que tiene poder sobre su hija, eso lo tiene la trata también, entonces, cuando se demuestra que ya yo tengo la acogida que se lo está dando la madre, que no la dejan salir y quizás otros medios que utiliza la madre para lograr que su hija se mantenga en la casa, y por otra parte, el pago que recibe la madre por el poder que tiene sobre su hija para autorizar que haga esas actividades y el fin es ejercer actividades sexuales, que es la explotación sexual.

[...] pero si se traduce al hecho de que las niñas hasta tienen personas que las visitan, supuestamente, que son sus parejas, pero es que están lucrando a su familia y le llevan 300 pesos y eso ayuda a que una familia entera se alimente cuando no están consiguiendo nada que comer [...].

Estas situaciones de explotación, se explican, según las personas entrevistadas, como estrategias de sobrevivencia en las familias, amparadas en la cultura de apropiación de los cuerpos de los niños y las niñas, y en el no reconocimiento de sus derechos fundamentales, pero al mismo tiempo, como una especie de transferencia generacional, en el caso de madres que han vivido situaciones similares de explotación.

[...] tú tienes madres explotando a sus hijas, conscientes de que ese es su modo de vida, porque de repente ellas subieron y se sostuvieron así, y ahora involucran a las hijas en un sistema de explotación porque ese es su modo de vida, inconscientes plenamente de que eso es trata de personas, incluso de que eso es explotación.

Existe la percepción de que el medio utilizado para que las adolescentes se mantengan en situación de explotación al interior de las familias es la afectividad y el temor a perder los vínculos familiares. También se ha mencionado que se han observado casos, principalmente en los adolescentes, en los que estos consideran que están haciendo un aporte al sustento de la familia.

[...] uno le dice «mira tú estás viviendo una situación difícil» y la respuesta es «¿qué hago? Si denuncio pierdo mi familia completa [...] si denuncio toda la familia se va a poner enemiga mía, porque yo soy la fuente de sustento, a través de esa relación». La familia completa esta encima de ella, que tiene que estar sosteniendo relaciones con un tipo para llevarle los 200 o 300 pesos a la familia [...].

El Plan Estratégico Nacional para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil en República Dominicana (2006-2016), cita como uno de los resultados de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil realizada en el año 2000, que el 41 % de los NNA encuestados está de acuerdo con el trabajo infantil y adolescente porque les permite ayudar a sus familias (OIT-IPEC, 2006, p. 27). Lo que refrenda la idea de que algunos adolescentes pueden ser vulnerables a la trata y explotación en la búsqueda de aportar económicamente a sus familias.

Si bien se habla de la familia como espacio de explotación, al referirse de manera específica a uno de los miembros, en las entrevistas, se identifica a la madre como la persona tratante. Esto podría tener varias miradas, por un lado, basada en el contexto y la composición familiar descrita, familias monoparentales dirigidas por mujeres con ausencia del padre. Una segunda mirada desde lo femenino, la mujer con la carga del cuidado, bienestar y crianza de los hijos, derivada de una injusta distribución de roles. Esto último culpabiliza a las mujeres cuando los hijos sufren algún daño o incurrir en alguna conducta socialmente cuestionable. En ese sentido, la identificación de la madre como tratante puede deberse también a un sesgo de género en los actores que trabajan con NNA.

Un último aspecto vinculado a la dinámica y relaciones en la familia tiene que ver con el hecho de si se mantienen los vínculos con los NNA una vez son tratados por la familia. A pesar de que no se obtuvo mucha información al respecto, una de las personas entrevistadas plantea dos posibles escenarios: el primero, que se dé una desvinculación total, se dé *por muerto*; un segundo escenario sería darle seguimiento, considerando que es un negocio interactivo y que el NNA podría ser reubicado en alguna otra modalidad de trata cuando ya no funcione en la que fue insertado inicialmente.

En el caso cuando la familia es tratante, pueden surgir dos cosas: desvinculación total, hacer como que se murió o darle seguimiento por parte de esa persona [...] porque mientras él o ella tenga vida le está sacando dinero [...] se le da seguimiento continuo, es una particularidad de la trata que mientras ya no tienen venta para X modalidad, le puedo cambiar la modalidad y utilizarlo para otra cosa, [...] a lo mejor al que explotaba antes laboralmente ya no puedo explotarlo laboralmente, pero lo uso para mendicidad, o lo uso para que sean mula *deliverys* de droga, o para que sea el que me esté contactando las muchachitas y me reclute [...] van cambiando la modalidad.

Este podría ser el caso de algunos NNA que han sido identificados por organizaciones no gubernamentales que ofrecen asistencia a los NNA. De acuerdo con las entrevistas, estos desaparecen de manera periódica bajo el argumento de que tienen que llevar dinero a sus familias. Estos adolescentes atraviesan varios pueblos para trasladarse a la frontera donde residen sus padres, de acuerdo con lo que informan. En estos casos, cabría preguntarse ¿cómo hacen grandes recorridos solos sin ser cuestionados?

[...] se nos pierden, luego vuelven, lo que pasa es que ellos [dicen que] sus papás están en Elías Piña y ellos les llevan el dinero que buscan de aquí a Elías Piña [...] siempre les preguntamos dónde consiguen tanto dinero y dicen que pidiendo, limpiando carros, limpiando zapatos, pero tienen que tener dinero suficiente para poder llevar y para cubrir el transporte.

Captación

Los procesos de captación de NNA migrantes con propósitos de trata siguen la lógica de algunos aspectos mencionados en acápite anteriores, según se recoge en la información levantada. En primer lugar, el rol que juega la familia, que si bien no podría decirse que recluta o capta en el sentido de la Ley, estaría siendo quien realiza la negociación con el tratante. La captación también se puede dar en la frontera, por lo que

menores en situación de calle y/o en la orfandad constituyen un grupo particularmente vulnerable.

Hay negociaciones directas con la misma familia y teniendo acceso directo con la familia, a menos que el niño no esté en condición de orfandad y esté en condición de calle, donde él está solito y cualquiera puede embaucarlo o seducirlo para traerlo, pero generalmente la familia colabora con el proceso porque también es parte del engaño de decirle que lo van a poner a estudiar, que le van a dar mejores condiciones, que van a ayudar la familia completa.

Al niño se le ofrece que va a estar en un lugar seguro, que va a trabajar para conseguir dinero y que va a mandar algo para su casa; se le ofrece comida, esto es en los casos de los que son atraídos, pero hay otros que es por la misma necesidad que pasan al territorio dominicano y una vez aquí buscan la manera, buscan la forma de subsistir.

En las entrevistas se establece una diferencia entre los niños o niñas, y los y las adolescentes. En los menores de 11 años, la imposición y la obligatoriedad de obedecer podría incidir, en muchos casos, en que el menor acceda a ser entregado a tratantes; para los y las adolescentes, las aspiraciones de un trabajo, una vida mejor o la concreción de un proyecto de vida autónomo, podrían ser aprovechadas por los tratantes al momento de captarlos, mediante la promesa de trabajo y oportunidades, lo que fue mencionado con antelación se confirma en las siguientes consideraciones planteadas por personas consultadas:

[...] veíamos con bastante frecuencia que las niñas haitianas muchas veces venían al país engañadas para ser enviadas a un familiar aquí por el cruce de frontera ilegal, y venían a buscar mejores condiciones de vida donde una tía, una hermana postiza, una madrastra, y venían a estudiar, y cuando llegaban aquí eran víctimas de explotación sexual comercial o de trabajo laboral infantil. Entran por la frontera, ahí son captadas y son trasladadas primero a una casa de familia a trabajar y luego entonces son comercializadas.

[...] a un niño o una niña los ponen y tienen que obedecer, ahí el factor miedo juega un papel importante, en el caso de las adolescentes, igual que en todos los procesos, muchas veces les ofrecen que van a trabajar en fincas, en casas. Hay algo que no se dice mucho y es cuánto las remesas de los ciudadanos haitianos que están en RD benefician a Haití, porque es un factor que se oye y es palpable entre la gente que está en el otro extremo de la isla, y piensan que es posible.

La cita anterior expone, además, cómo las remesas son un resultado visible de la migración y pueden contribuir a que el proyecto migratorio tome mayor fuerza entre los adolescentes.

La participación de otras adolescentes, en ocasiones consideradas como *amigas*, fue mencionada como una de las formas de captación que se utiliza en el caso de las niñas. Alineado a lo identificado por Vargas & Maldonado (2019), en relación con que los/as amigos/as actúan como captadores/as en algunos de los casos estudiados. En los NNA, se ha mencionado el rol que juegan otras personas en la decisión de cruzar la frontera en busca de mejores oportunidades, las cuales en algún momento del proceso podrían convertirse en sus tratantes.

Traslado de los NNA migrantes

Como los NNA en República Dominicana en situación de trata o riesgo de trata provienen principalmente de Haití, los/as entrevistados/as consideran que estos llegan al país cruzando la frontera terrestre. Este cruce se da de diferentes formas: los NNA, principalmente en el caso de los varones, pueden cruzar solos. Este cruce puede pasar desapercibido como parte de la cotidianidad y el movimiento propio de la frontera, donde se pueden encontrar NNA realizando varios tipos de labores, como limpiar zapatos o cargar algún tipo de mercancía.

Según las personas entrevistadas, los NNA estarían cruzando la frontera solos o acompañados de algún adulto identificado como familiar, sin que se confirme la relación de parentesco existente. Esta falta de verificación por parte de las autoridades contrasta con los estrictos

controles que se tienen en los aeropuertos para la salida de algún NNA.³¹ [...] muchas veces vienen con familiares directos, otras el concepto familia es muy amplio porque dicen «es mi tío» o «es mi tía», pero en realidad es porque tienen una familiaridad o un trato familiar con una familia consanguínea o simplemente le dijeron «él es tu tío». Determinar las condiciones reales del parentesco es complejo.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Migrantes 2017, un 36.8 % de la población nacida en Haití que se encontraba en República Dominicana al momento de la encuesta, viajó con otro familiar o amigo (dejando de lado opciones como conyugue, hijos, padres, hermanos), si bien este dato se refiere a la población general, no de manera específica a los NNA, es un buen referente dado que para los otros países este porcentaje fue considerablemente menor (14.7 %). De los que nacieron en Haití, 7.6 % viajó con sus padres, este porcentaje fue tres veces mayor (21.4 %) para los nacidos en otros países (OBMICA, 2019, p. 145).

Este movimiento de NNA en las fronteras, es más habitual en los periodos de vacaciones escolares, donde se encuentran NNA realizando actividades diversas. Se indica, además, que los periodos donde no hay docencia se pueden encontrar en las plantaciones agrícolas (tanto dominicanas como extranjeras), y que son identificados como hijos de algunos de los trabajadores.

Si yo pienso que todavía hay mucho de ese mecanismo que se conoce desde hace cierto tiempo, que sigue siendo una red de edad. Por ejemplo, en las vacaciones de verano hay muchos estudiantes haitianos que pasan la frontera, vienen aquí y hacen trabajos mayormente informales, y luego regresan a su país, pero en algunos casos pueden terminar en situación de explotación laboral o en trata.

El cruce de las fronteras no siempre se da por los cuatro puntos de entrada formal. También son utilizadas rutas alternas no oficiales, lo que expone a los NNA a situaciones de mayor riesgo. Las niñas y los adolescentes pueden ser traídas por estos puntos, haciéndolas aún más

31 <https://www.migracion.gob.do/Menu/Index/30>.

vulnerables a sufrir abuso sexual o ser tratadas. En las entrevistas se indicó que, como mismo se observa con mayor normalidad que los niños y adolescentes varones estén solos en las calles, la población de NNA también está compuesta mayormente por varones. En el caso de las niñas, explica uno de los entrevistados, suele tenerse una actitud más protectora y menos tolerante hacia la situación de calle.³²

Tal vez en el caso de las niñas, por un tema cultural, me imagino que en nuestro país haya un cuidado mayor, un trato mejorado, y lo digo por el caso de Dajabón, si tú ves una niña en la calle, lo que uno hace es que una familia la acoge o la cuida, intenta regresarla por alguna vía, ve si tiene algún familiar, la niña no está tan expuesta como es el caso de los niños.

Se menciona también la diferencia en los controles que se realizan entre los vehículos privados y públicos, indicando que en muchos casos los vehículos públicos son objeto de una mayor revisión en los diferentes puntos de chequeo, a pesar de que de todos modos se da el tráfico ilícito de migrantes. En cuanto a los vehículos privados, en las entrevistas se indicó que los controles son menos estrictos y se recordó el caso de un dominicano que cruzaba a NNA en su vehículo particular. A pesar de que se identifica que ha mejorado el manejo del personal que trabaja en la frontera, se considera que todavía persisten algunos niveles de corrupción que permiten el cruce de NNA migrantes, ya sea solos o acompañados.

En este sentido, la falta de documentación dificulta las labores de verificación que se realizan en la frontera, pero también coloca en mayor vulnerabilidad a los NNA. De acuerdo con UNICEF (2017, p. 4), dos de cada diez niños/as haitianos/as no son registrados al nacer en Haití.

A modo de resumen, se puede concluir:

- Sin descartar el accionar de las redes criminales, las percepciones recogidas indican que la trata de NNA migrantes se estaría realizando

³² Esto también podría reflejar roles de género muy arraigados en relación con que los hombres son de la calle y las mujeres de la casa.

en el interior del país y de manera más íntima en el entorno cercano del NNA.

- El abordaje de los casos de trata de NNA desde la mirada del crimen organizado limita la identificación de casos que podrían darse en el marco de las relaciones familiares; restringiendo la identificación a las posibles denuncias, usualmente informales, que son recibidas por las autoridades.
- Al mismo tiempo, no se visibiliza de manera clara uno de los actores más importantes, que sigue siendo la comunidad, por el alto nivel de normalización de situaciones de abuso y explotación de NNA, que podrían ser trata, aunque los límites sean difíciles de establecer.
- En el caso de los NNA migrantes, habría que considerar la existencia de redes informales conformadas por miembros de la propia comunidad (hacedores de viajes, personas con alguna autoridad), y que podrían funcionar como tratantes en un momento determinado sin que esta sea una actividad que desarrollen en el marco de una estructura formal conformada para tales fines. Esta situación dificulta aún más la identificación de las personas involucradas en la trata.
- Los relatos de las personas entrevistadas se mueven entre la mención de la existencia de las redes criminales, sobre todo en el caso de los NNA explotados para fines de mendicidad, pero depositando en la familia la responsabilidad última de la negociación para fines de trata y/o la propia explotación de los NNA. Parece existir la idea de la presencia de estas redes criminales sin que se cuente con suficiente evidencia empírica acerca del accionar de las mismas. Sin embargo, sí afirmaron conocer acerca de la participación de las familias de los NNA en su explotación y trata.
- La responsabilización de las familias de la trata de los NNA, de alguna manera soslaya la responsabilidad de los Estados en garantizar

la realización de los derechos de los NNA, colocando en el ámbito individual lo que debe ser un abordaje más amplio con una visión colectiva y multidimensional.

- Los entrevistados identifican algunas diferencias ente los niños, las niñas y los adolescentes en términos de la captación y el traslado. En los adolescentes de ambos sexos, las propias aspiraciones de buscar mejores condiciones para ellos y su familia podrían ser aprovechadas por los tratantes; mientras que, en los niños y las niñas, el miedo y la necesidad de obedecer podría tener un mayor peso.
- Se indicó que en muchos casos no hay captación y traslado, que existirían NNA explotados en sus propias casas. Cuando hay traslado, suele darse por la frontera, tanto en cruces formales como informales, sin que los controles existentes contengan este tránsito que se da de manera cotidiana, se apunta en la información recogida. En el caso de las niñas y adolescentes, el cruce se estaría dando principalmente por cruces informales, debido a la menor tolerancia al cruce de niñas no acompañadas, lo que las coloca en situaciones de mayor vulnerabilidad.
- La afectividad parece jugar un rol importante en la trata de NNA cuando esta se da desde la familia, lo que deja a los NNA en una mayor desprotección cuando los que tienen que protegerlos se convierten en sus victimarios.

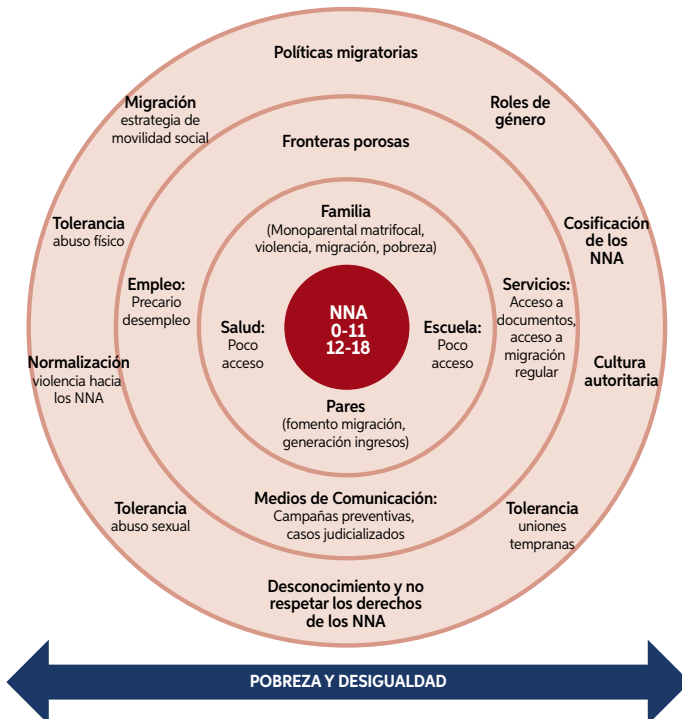
6.6. Condiciones que facilitan la trata de niños, niñas y adolescentes migrantes en República Dominicana

De acuerdo con los elementos que se han mencionado, es evidente que la trata de NNA es un asunto multifactorial en el que intervienen diferentes aspectos que interactúan entre sí, definiendo niveles de vulnerabilidad diferencial a la trata de NNA.

Como marco analítico, el Modelo Ecológico se presta para explicar de manera integral los principales elementos que propician la trata de NNA extranjeros en República Dominicana. Este modelo plantea diferentes niveles relacionales: individual, familiar, comunitario y social, de tal manera que cada persona nace con características propias que se desarrollan según los elementos ambientales que le rodean y a la interacción que mantiene con cada uno de los niveles.

En el contexto de la trata de NNA, estos elementos se convierten en factores que favorecen la ocurrencia y persistencia de este tipo de delito, tal como se muestra en la siguiente figura, elaborada a partir del análisis de las entrevistas y la revisión bibliográfica en el marco del presente estudio. Al mismo tiempo, este enfoque analítico conduce hacia la necesidad de un abordaje amplio de la trata de NNA, *más allá de un enfoque basado en el delito*.

Figura 3. Elementos que contribuyen a la trata de NNA de acuerdo con la interacción entre los niveles relacionales del modelo ecológico



Fuente: Elaboración propia.

A nivel individual, el origen nacional, la edad y el sexo biológico son los principales elementos que posicionan en situación diferencial de riesgo de trata y tráfico a los NNA migrantes, y al mismo tiempo, influyen en cómo se da este fenómeno. La historia personal también influye de manera directa en *cómo la persona se relaciona con los demás niveles*.

En el entorno más inmediato al NNA —usualmente la familia (microsistema), como ya se ha explicado— se pudieran establecer los primeros contactos, que de acuerdo con los propósitos con los que se realicen pudieran o no ser concebidos por la familia como un hecho delictivo. De igual manera, tiene cierto peso el hecho de que exista un antecedente familiar de migrar hacia República Dominicana como una estrategia de sobrevivencia, al igual que la historia de explotación y violencia en la familia. En este nivel, juega un rol importante el acceso a servicios de educación y salud, y la influencia que pueden ejercer los amigos en la concepción o fomento del proyecto migratorio.

A nivel comunitario (exosistema), en contexto más amplio se encuentran las dificultades asociadas con las posibilidades de acceder a un empleo que permita suplir los requerimientos mínimos para el sustento de las personas y sus familias, y que pudieran ser unos de los impulsores tanto para la migración como para la trata de los NNA desde las familias. Están también las dificultades de acceso a una migración regular, sea por las restricciones del país de destino o por la falta de acceso a la documentación necesaria en el país de origen o el país de destino para fines de regularización. Así como también el rol que juegan los medios de comunicación, como transmisores de mensajes que pueden contribuir a la prevención o de alguna forma incentivar ciertas prácticas e ideas que refuerzan la explotación de los NNA.

Mientras que a nivel social (macrosistema) se entiende que existe un desamparo del sistema de justicia, de políticas y de las leyes migratorias, con algunos vacíos que dificultan su implementación. Todos estos aspectos se conjugan con las actitudes, creencias y prácticas culturales, tales como la construcción de género, la tolerancia a la violencia, la falta de reconocimiento de los derechos de los NNA, la tolerancia a las uniones tempranas, normalización de la violencia en sus diferentes formas, y

la cosificación de los NNA, que sirven como caldo de cultivo para que persista la trata y explotación de los NNA.

Vulnerabilidad

Partiendo del modelo ecológico, es comprensible que la vulnerabilidad de los NNA se haya planteado como un tema multifactorial por los diferentes sectores consultados: gobierno, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Existe una clara coincidencia al señalar la pobreza como un factor determinante, reconociendo que se trata de un problema estructural que permea todos los ámbitos de la vida de los NNA y su entorno.

El espacio familiar, siendo el entorno más próximo al NNA en el que debiera crecer sano y protegido, ha sido identificado por algunas de las personas entrevistadas como el espacio en el que se propicia la trata. En este sentido, plantean que la situación familiar, la violencia intrafamiliar y el desconocimiento de las personas adultas respecto al NNA como sujeto de derechos, son elementos que incrementan la vulnerabilidad del NNA.

También se menciona que se incrementa la carga de responsabilidades de las adolescentes, pues se les confiere el rol de cuidado y de encargada del hogar ante la ausencia de sus padres o de una persona adulta, dejando visible en la comunidad la fragilidad a la que están expuestas tanto ellas como sus hermanos/as:

Cuando íbamos a las comunidades, bateyes, había muchos niños que no estaban con sus padres, porque sus padres estaban trabajando. Una mamá que es trabajadora doméstica con dormida dejaba a la más grande que es adolescente, y eso ya crea un ambiente propicio para que alguien vea esa vulnerabilidad. Por eso es que tanto se habla de los factores estructurales.

Cuando se mezclan estas condiciones del entorno familiar con la carencia de documentos, se torna aún más crítica la situación del NNA, y su amparo social en territorio dominicano como sujeto de derecho, como persona menor de edad, se va desvaneciendo como resultado de una carencia generacional de legitimización:

[...] muchos padres ni siquiera tienen una cédula de identidad y otros niños nacen aquí y son hijos de nadie, son seres humanos, pero no tienen un nombre, no tienen una identidad, entonces eso también los hace vulnerables.

Hay una población importante de descendientes de inmigrantes que no tiene documentos y eso en sí es una gran preocupación para nosotros porque es una población que, de no intervenirla para buscarle un estatus en el país, eso [se convierte en] una puerta para la trata, el tráfico de personas, entrar en redes de documentación falsa, y hasta tratar de utilizar el territorio para irse [a otro país], porque cuando la persona no se integra y no tiene posibilidades, entonces busca cualquier alternativa [...] eso sí que es una gran preocupación.

Si bien el Estado Dominicano garantiza en los centros educativos públicos la enseñanza básica a NNA migrantes haitianos sin requerirle documentos de identidad, para poder continuar la secundaria se les solicita algún certificado o registro de nacimiento como requisito obligatorio para ser inscrito. En este sentido, de acuerdo con UNICEF (2016),³³ muchas familias postergan los trámites hasta que se encuentran con esta situación, ya que representa un proceso costoso, especialmente para las familias haitianas que migran de forma irregular, siendo aún más complicado por cuestiones del idioma. De acuerdo con una de las personas entrevistadas, el hecho de que los NNA sean de procedencia o ascendencia haitiana se suma a esta situación de vulnerabilidad y es suficiente para que sean objeto de discriminación:

[...] las mismas ramas sociales discriminan más las poblaciones de origen haitiana, entonces sí creo que, dentro de todos los factores de vulnerabilidad, a la población migrante de origen haitiano históricamente en el país se le suma más vulnerabilidad.

33 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2016. *Análisis de situación registro de nacimiento: cerrando las brechas en registro de nacimiento de República Dominicana*. Recuperado de la página web de UNICEF: https://www.unicef.org/republicadominicana/SITAN_Registro_de_nacimiento_low.pdf

También se menciona una vulnerabilidad inherente y hasta biológica del NNA, en el sentido de que se concibe como un ser humano en formación, que aún no cuenta con el discernimiento de comprender su situación y el contexto de desprotección en el que pudiera estar, por lo que carece de capacidad para defenderse:

[...] porque ellos no tienen la capacidad de discernir ni definir sobre su cuerpo, ni de ejercer su derecho de voluntad ni nada ante una persona que puede ejercer poder sobre ellos.

La desprotección, diría yo, sin un adulto, si los padres no están, un menor debería estar siempre en compañía de un adulto que lo supervise, que lo proteja, que salvaguarde su interés superior, un menor desprotegido está expuesto a todo.

Esto parece cobrar sentido dada la cultura adultocentrista de visualizar al NNA como un ente inferior, manipulable y susceptible, ya que, por miedo, desconocimiento o confianza, se somete a la voluntad de la persona adulta.

La cantidad de niños [que cruzan la frontera] es exorbitante [...] no van acompañados, van solos, y el hecho de estar solos frente a un adulto que puede ejercer poder sobre él, ya lo vulnerabiliza.

El concepto de adultocentrismo se basa en las diferencias generacionales para establecer una asimetría del poder, en donde predomina la superioridad de la persona adulta sobre las demás generaciones. En este sentido, de acuerdo con Pacheco-Salazar (2018), el concepto de adultocentrismo «es una práctica social de poder, que se traduce en el no reconocimiento de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) como sujetos de pleno derecho y, por tanto, en diversas formas de discriminación y violencia hacia ellos y ellas. Esto, pues, considera la adultez como la etapa óptima del desarrollo humano, donde se tiene voz, razón y potestad para y sobre `lo inexperimentado e inmaduro» (Pacheco-Salazar, 2018, pp. 43-51).

Partiendo de esta definición, se reconoce y concibe entonces al NNA como un ente carente de razón y de capacidad de toma de decisión respecto a su vida por su «inmadurez», por tanto, esto le hace ser altamente vulnerable al no saber cómo defenderse ni diferenciar lo bueno de lo malo, siendo entonces presa fácil de cualquier persona adulta que, consciente de su superioridad, puede ejercer cualquier tipo de poder sobre él o ella.

Según explica Pacheco-Salazar (2018), desde el punto de vista biológico y psicológico esencial, se delimita el comportamiento de los NNA bajo cualidades muy estándares (i. e., inmaduros, rebeldes, irresponsables), ignorando los factores personales, familiares, sociales, económicos, políticos y culturales que contribuyen en la construcción de su identidad, y es justo esto lo que se intenta explicar desde el Modelo Ecológico antes expuesto.

Persistencia de la trata de niños, niñas y adolescentes

Los factores de vulnerabilidad mencionados parecen jugar un papel importante en la continuidad del fenómeno de trata de NNA a lo largo del tiempo, manifestándose en los entornos comunitarios y en algunos espacios institucionales sin mayores consecuencias; formando parte de la cotidianidad urbana, de la idiosincrasia de los pueblos y de una cierta pasividad de las autoridades.

Al abordar a las personas entrevistadas, sus respuestas se mantuvieron en la misma línea, resaltando la normalización que existe a nivel social, institucional, comunitario e individual de los casos de trata, enmarcados por el desconocimiento, la impunidad o la negligencia.

En el tema de los extranjeros menores de edad es muy difícil uno poder identificarlos y que te puedan dar un caso. De los casos que nosotros pudimos ver en el 2019 no nos encontramos con muchos casos de menores de edad, y no es que no hay casos, hay muchos casos y ahora mismo se están dando en los campos [zonas rurales]. Los pueblos más retirados de las ciudades grandes, lugares donde están más escondidos es donde uno escucha que se está dando más [...], a la clara te dicen

«yo he visto que en tal sitio [...]», en lugares donde hay prostíbulos están trabajando menores edad.

Yo pienso que la normalización se debe al desconocimiento porque muchas personas no saben lo que es trata. Cuando tú vas la gente dice: «Eso no es trata, eso es tener una persona que me trajeron de un pueblo para que este aquí en la casa y yo no la puedo dejar salir», por decirte algo. Matrimonios forzados, la gente no entiende eso porque los padres lo ven como algo normal.

La percepción como algo «natural» del hecho de que una adolescente que haya iniciado su vida sexual o que haya tenido hijos, bajo una situación de extrema pobreza, se dedique al trabajo sexual, podría ser uno de los elementos que contribuyen a la normalización de la explotación y trata de las NNA. Estas adolescentes, en ocasiones, son señaladas por haber tomado esta «forma de vida»:

La comunidad muchas veces normaliza lo que pasa. Yo he estado en talleres en pueblos donde la gente se queda como diciendo: «Ah, pero ¿eso es eso?» Y le ponen nombre. Lo que la gente ve, en primera instancia desconociendo que esto es un delito, es que la muchachita está en la calle, que «se la está buscando», que por eso es que le pasa eso y la gente normaliza ver eso, como una vagabundería, como una sinvergüencería, como que esa muchachita está alocada.

De acuerdo con los hallazgos del *Estudio sobre tolerancia social de la población al comercio sexual de menores de edad*, realizado para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, el 7 % de los dominicanos no reconoció como un delito tener relaciones con una menor (Bente & Rosa, 2006, p. 14). El dato de República Dominicana fue el más alto en comparación con los demás países considerados en el estudio.

Otro de los elementos señalados en relación con la persistencia del problema es la falta de recursos en las instituciones encargadas de prevenir, perseguir e investigar la trata. Las personas entrevistadas indicaron

que la situación se vuelve inmanejable para las autoridades, debido a la falta de recursos para contar con personal suficiente y capacitado para la realización de investigaciones, por la dificultad probatoria del delito; recursos financieros para la movilización del personal y otros temas operativos; así como la ausencia de espacios suficientes en las casas de acogida.

[...] el Ministerio Público, diríamos que tiene ahora mismo un déficit en temas de recursos humanos, no cuenta con recursos humanos que puedan acaparar todo, y a nivel nacional no todas las fiscalías cuentan con personal especializado en estos temas, que también dificulta el poder buscar mediante investigaciones los casos de trata de personas.

Así mismo, refieren que esta normalización que ocurre en las comunidades se puede ver de igual forma en algunas autoridades que muestran poco conocimiento sobre el tema. Al mismo tiempo, respaldan la idea de que se carece de un recurso humano capacitado y sensibilizado para la intervención a nivel comunitario y familiar para manejar adecuadamente estos casos:

Lo hemos visto a instancias mayores en los tribunales donde un juez puede cegarse ante una realidad [...]. Una menor de edad, bajo cualquier circunstancia, está explotada porque es menor de edad, no tiene edad todavía para tomar sus propias decisiones. [...] la comunidad muchas veces lo que hace es que no se mete en eso y normaliza eso. Tú puedes tener dentro de la comunidad una organización, una iglesia que vela por la protección de los menores de edad porque se dedica a esto, pero si dentro del hogar donde está no se disponen, si las autoridades no asumen de manera directa la explotación con la investigación [...] simplemente como algo normal en la comunidad, entonces ahí hay un doble rol. Se debe sensibilizar a la comunidad sobre lo que está pasando.

En este mismo sentido, la aceptación del matrimonio infantil y las uniones tempranas es mencionada como un aspecto que contribuye a que la trata persista. Fueron referidos casos de NNA que serían traídas desde

Haití para ser entregadas, principalmente, a nacionales haitianos para fines de unión conyugal. De acuerdo con UNICEF, República Dominicana tiene uno de los porcentajes más elevados (36 %) de matrimonios infantiles y uniones tempranas de los países de América Latina y el Caribe (UNICEF & Prosoli, 2017, p. 4).

Porque en nuestro país es común que adolescentes convivan maritalmente con personas de mayor edad y eso invisibiliza bastante el delito.

Una práctica que data de muchos años en la cultura haitiana, que puede ser considerada como una modalidad de servidumbre infantil, consistente en los llamados hijos de crianza o *Restavèk*. Las familias pobres entregan sus hijos bajo el supuesto de que los cuiden y les provean educación para que tengan mejores oportunidades. Estas prácticas abren la puerta a la explotación no solo laboral de los menores, sino que en ocasiones son objeto de abuso y explotación sexual.

[...] en Haití existe el fenómeno que los sociólogos llaman *Restavèk*, que es como entregar el niño a alguien para que viva y lo eduquen, esa es la idea, pero allá en Haití se da una situación prácticamente de esclavitud, porque a esos niños en esas casas los tienen como un objeto alejado del resto de la familia; les ofrecen educación, pero nunca los inscriben en la escuela. Ese es un fenómeno en Haití que, se puede decir, no que lo consienten 100 % los padres, pero ellos saben que sus hijos no la pasan bien en esos hogares sustitutos.

Prácticas similares, también se dan en el país, como lo indica el testimonio de una mujer dominicana participante en uno de los talleres de capacitación impartidos sobre trata, referido por una de las personas entrevistadas, quien al escuchar la definición y características de la trata de personas se sintió identificada como objeto de este delito en su niñez y adolescencia.

[...] una señora de un grupo de hermanos, a ella se la entregaron a una madrina, porque la madre entendía que esa era la forma de buscar la mejor oportunidad, cuando ella llegó a la casa, evidentemente tuvo trabajo doméstico, cuidar a los niños más pequeños, y encima de todo fue abusada sexualmente [...] ella hoy dice: «yo hubiera preferido comer pan y agua con mis hermanos en mi casa que haber estado allí».

Por otro lado, el tímido abordaje de quién es el consumidor de la trata de NNA puede ser uno de los elementos que contribuyen a que esta práctica se mantenga en el tiempo, lo que ha sido mencionada en otros estudios nacionales. Hasta el momento, el enfoque de intervención pública ha estado encaminado principalmente hacia la persecución del tratante y el rescate de la persona en situación de trata, por lo que personas entrevistadas sugieren poner atención hacia quién es el usuario o consumidor de la trata.

¿Quién consume? Tenemos que comenzar a hablar sobre quién consume la trata. Porque la víctima a veces está dentro del juego. O sea, ¿cómo tú me dices a mí, ella va a venir y va a pedirte dinero, tú vas a la playa y te va a ofrecer una niña o una persona sexo, no se lo dé o no entre en esa? ¿Quién consume? También tiene que haber un estudio, de quién consume la trata, porque quien la consume solapa a quien la vende.

A modo de resumen, se puede concluir:

- La trata de NNA es un fenómeno multicausal que visto desde el modelo ecológico, permite analizar cómo interactúan elementos de los 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 y edad, interactúan con elementos de su entorno familiar, políticas, leyes, normas sociales, creencias y actitudes que se convierten en factores de riesgo que favorecen la ocurrencia y persistencia de este tipo de delito.

- La pobreza y la desigualdad son elementos estructurales que se consideran como el principal motor de la trata de NNA. La normalización de ciertas prácticas y formas de explotación de los NNA, como estrategias para salir de la pobreza, forman parte de la cotidianidad en las comunidades, sin que en muchas ocasiones sean identificadas como situaciones de abuso.
- La persistencia de la trata se da 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.
- Las situaciones de explotación, se explican cómo estrategias de sobrevivencia en las familias, sostenidas en la cultura de apropiación de los cuerpos de los menores y en el no reconocimiento de sus derechos fundamentales; pero al mismo tiempo, como una especie de transferencia de vulnerabilidades, en el caso de madres que han vivido situaciones similares de explotación.
- La migración y políticas migratorias juegan un rol relevante en la trata de NNA. La migración como estrategia para salir de la pobreza, que puede convertirse en la aspiración o salida inmediata de los NNA y sus familias, y las políticas migratorias como reguladoras de este proyecto. Las debilidades institucionales también contribuyen a la persistencia de la trata.
- La migración irregular a través de cruces informales coloca a los NNA en situación de mayor riesgo, al mismo tiempo, la falta de controles adecuados por los cuatro puntos fronterizos formales permite el tránsito de los NNA solos o acompañados por adultos, sin que se cuente con documentación que avale una relación de parentesco o permiso para trasladar el/la menor.

6.7. Migración y trata de NNA

La migración es un fenómeno social que se ha observado en todas las regiones del mundo a lo largo de la historia. Estos movimientos humanos suelen darse en busca de mejores condiciones, para salir de situaciones de violencia o ante catástrofes naturales, entre otras motivaciones para migrar.

La Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017 da cuenta de que en el país residen 847,979 personas de origen extranjero. De estas, la gran mayoría (88.5 %, 750,174) son de origen haitiano (Oficina Nacional de Estadística, 2017, p. 27).

La migración desde Haití, motivada por las dificultades económicas y políticas existentes en ese vecino país, alienta a las familias a cruzar la frontera de manera irregular, solos o con sus hijos/as.

La migración de por sí pone en vulnerabilidad a la persona que decide salir de su territorio para venir a otro al cual quizás ni conoce, pero en especial para el caso de NNA. Esa migración, cuando hablamos de nacionales haitianos, en su mayoría se da de manera irregular, por lo cual es mayor la vulnerabilidad, porque si esa persona entra de manera regular al país, ya el Estado tiene conocimiento que entró y se registró.

[...] buscando una mejor forma de vida, porque a casi todos esos niños cuando se les pregunta por la razón por la que vienen a RD, responden que porque no tenían nada en sus pueblos de origen, porque vivían solos con su mamá y ella no podía darles de comer, entonces intentan salir de su zona para buscar una mejor forma de vida, para intentar subsistir. Esa es una de las razones fundamentales.

De igual forma, se pone en evidencia como las limitaciones de acceder a oportunidades de migrar de manera regular colocan a las personas en situación de vulnerabilidad al verse movidas a migraciones irregulares. En ocasiones, esta decisión se da ante la dificultad de obtener la documentación requerida para cumplir con los requisitos establecidos

tanto en el país de origen como en el país de destino. Algunas limitaciones en este sentido han sido mencionadas en el marco de la implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), donde un número importante de población haitiana no pudo acceder al Plan debido a que no disponían de la documentación requerida, lo que les impidió regularizar su situación migratoria.

[...] en nuestros países son muy comunes las frases «ella organiza viajes», «él está organizando viajes», y todo el mundo llega donde ellos y les da dinero para ese viaje, y muchas veces en esos viajes las personas se convierten en víctimas [...].

Esta situación se ve favorecida por una porosa frontera terrestre, siendo una de las diferencias que se pudiera establecer entre la inmigración haitiana y otras migraciones, entre ellas, la creciente ola de inmigración venezolana de los últimos años:

No somos ajenos a la situación socioeconómica que está pasando Haití, eso involucra que las personas tengan que salir, viajar a cualquier otro país para un mejor bienestar; eso nos hace vulnerables. Nos pasa con los venezolanos, pero no compartimos frontera con ellos y es algo más.

[...] entonces, tú puedes tener una frontera abierta, pero puedes tener gente que de alguna manera simplemente confíe que esa es su mejor oportunidad, y accede y cruza, y no solamente cruza, ve una oportunidad, no lo ve como un delito, ve una oportunidad de salir de donde está y si no puede salir envía a sus dependientes, alguien tiene que salir a buscar una mejor oportunidad.

Esta fragilidad en la frontera, al parecer, ocurre en toda su extensión. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que algunos puntos son más vulnerables que otros, con controles más flexibles. Este sería el caso de zonas muy apartadas o donde no existen puntos de chequeo, lo que facilita el trasiego de personas sin mayor control que la calamitosa ruta que deben realizar.

Como Estado tenemos una frontera que no está controlada como debería estar. Tenemos cuatro pasos fronterizos habilitados por donde pasa el comercio y el flujo de personas, pero luego el punto de la frontera no está controlado. Hay puntos de chequeo en diferentes lugares, pero se conoce de muchos pasos no habilitados por los que cruzan personas a diario, y hay informaciones que tanto adultos como NNA cruzan por esos pasos no habilitados, entonces, cuando llegan a territorio dominicano son presas fáciles de los tratantes, ya sea para ponerlos a pedir como niños en condición de calle, o para explotación sexual cuando los llevan a un bar.

Los pueblos más cercanos a los puntos fronterizos son más vulnerables porque abaratan un poco los costos [...], la mayoría de los niños rescatados en los dos operativos provenían de Pleasant, al norte, pero te encontrabas que había de Wanamen, y no los encuentras tan fuertemente de Puerto Príncipe o Cabo Haitiano, pero sí los puedes encontrar de los pueblos de los alrededores.

Según personas entrevistadas, el movimiento de NNA que cruzan solos ocurre de manera natural, ya que pasan desapercibidos ante los ojos de las autoridades fronterizas que están más atentas al movimiento de adultos, a quienes les piden documentación para poder cruzar. Al parecer, este tipo de movilidad se da principalmente en niños y adolescentes varones, quienes se confunden entre la multitud que frecuenta los mercados fronterizos y en ocasiones son vistos limpiando zapatos o en algún otro trabajo informal.

[...] las fronteras son porosas y los niños, por su condición de niños, son vistos de otra forma, no es el mismo trato que se le da a un migrante que posiblemente viene a trabajar o que quiere pasar la frontera. A un niño que puede ser que entre, por ejemplo, cuando se abre la puerta del mercado binacional en Dajabón, una vez que el flujo de personas es significativo, está cruzando por el mercado. Los niños pueden cruzar y normalmente el militar no va a observar necesariamente al niño, se va a fijar en el adulto, y de esa forma el niño entra a Dajabón y de igual manera el niño puede

estar en el parque, no hay un control de esa movilidad del niño; eso es en el caso de los que no son acompañados. Además, hay partes del río de la frontera que no tiene una vigilancia permanente y que fácilmente puede cruzar cualquier persona, y yo me imagino que esos son puntos que los niños utilizan, o que la gente que cruza con los hijos o los sobrinos utiliza como ruta para llegar al país [a RD].

La cotidianidad se presta para eso [niños no acompañados], se presta para diferentes tipos de situaciones porque cuando hay un ambiente de mercado, si bien es cierto que las autoridades vigilan, es un volumen de personas tan grande que los niños a veces se quedan lustrando zapatos, pero esos son niños que ya las autoridades los conocen en el día a día saben que ellos vienen, pero a veces vienen otros y esos se pueden quedar tranquilos, y en cualquier descuido abordan o los abordan, porque no solamente ellos pueden agenciárselas para conseguir el dinero para hacer el viaje, pero otro que pueda manipular su situación puede facilitarle el ingreso hasta acá, hasta Santo Domingo, hasta Santiago o hasta Puerto Plata, depende del centro donde lo vayan a ubicar.

Por ser menores de edad no son vistos como personas amenazantes, peligrosas o violentas, por lo que fácilmente pueden ser «favorecidos» por personas en vehículos que los trasladen a cortas distancias para moverse de un pueblo a otro hasta llegar a una de las grandes ciudades más próximas a la frontera. Esto, tal como señalan algunas de las personas entrevistadas, convierte al NNA en presa fácil del crimen de trata, sobre todo porque aquellos NNA con serias limitaciones para alimentarse, son altamente vulnerables de ceder ante cualquier engaño.

En los puntos de control muchas veces esos niños hacen rutas a pie, normalmente ellos, como no tienen recursos económicos, viajan de pueblo en pueblo a pie y con lo que consiguen van avanzando hasta que llegan a la frontera, y una vez cruzan, que logran pasar a este lado, le piden a la gente, llegan y encuentran a otros niños, muchos lo que hacen es limpiar botas y otros intentan hacer lo mismo, duermen en un parque,

no hay un espacio que les de acogida tampoco. Es una población muy vulnerable y tiene muchas vías para entrar.

Si bien se ha denominado una frontera «porosa», al referirse a la permisividad selectiva que existe para el traslado de NNA desde Haití hacia República Dominicana, esto no ocurre igual cuando se intenta sacar al NNA fuera de República Dominicana. Un representante de una ONG que trabaja con este tema señala lo siguiente:

[...] entonces, esos muchachos están en una situación de un poco de vulnerabilidad porque en algún momento el tío puede querer regresar a su país o como se daba en los años 2014, 2015, que había una ruta de Haití-Santo Domingo-Brasil o Ecuador. Entonces, *imagínate, un niño que se encuentra en ese tránsito probablemente se queda solo en RD, si no tiene la documentación para hacer el viaje con una persona adulta que no sea uno de sus padres, porque acá en RD el control es bastante riguroso para salir un menor por el aeropuerto, tiene que cumplir un protocolo. Por ejemplo, nosotros en el 2010 cuando el terremoto, logramos que algunos niños hicieran tránsito, pero eso fue un trabajo desde Haití y el seguimiento de RD, tuvo que haber un papeleo desde origen para entonces permitirlo.*

La cita anterior muestra, además, la situación de vulnerabilidad de los NNA en diferentes momentos del ciclo migratorio, evidenciando que República Dominicana no solamente puede funcionar como destino final, sino también como país de tránsito, y convertirse en país de destino final por algunas dificultades que se pueden presentar en el proceso.

El abordaje de la trata como parte de una experiencia migratoria, que en muchos casos podría ser una migración fallida,³⁴ contribuiría a la identificación de casos que pasan desapercibidos porque la focalización de las intervenciones se encuentra en la migración irregular.

34 Tal como lo plantea Sørensen (2019) en el documento *La vida antes, durante y después de la trata: enfoques innovadores para el estudio de la trata dentro y fuera de la República Dominicana*, p. 38.

[...] todos sabemos que la frontera entre RD y Haití es una frontera porosa, que hay muchos cruces y hay varias organizaciones que han hecho monitoreo, han denunciado cosas que suceden, pero se han denunciado de cara al tema de la irregularidad, de la migración irregular, pero ahí dentro se cuecen muchas cosas, se cuece el tema de trata, se cuece el tema de tráfico ilícito de migrantes, pero no se ha ahondado en todo eso, porque cuando se habla de esos temas, se habla de migración irregular y todo lo otro queda invisibilizado.

Esta visión centrada en la migración irregular por parte de actores no gubernamentales, puede ser el reflejo del interés en la garantía de los derechos humanos de los migrantes, ante la implementación de políticas migratorias que persiguen y que se pueden convertir en escenario para la no observancia de derechos. Al mismo tiempo, refleja el interés de las autoridades en sancionar el tráfico de personas y la migración irregular, soslayando temas como la trata. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible plantean, en su meta 10.7, facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. La acogida de esta meta por los países representa una oportunidad de cara a la reducción de la trata de personas.

6.7.1. Impacto de las políticas migratorias

De acuerdo con las personas entrevistadas en el marco de este estudio, en términos de política migratoria, mencionan como positivo que el país cuente con un marco legal y con una estructura en la que intervienen diferentes organizaciones, cada una con roles definidos:

Tenemos una ley de migración, tenemos una ley de trata, tenemos los convenios con sus protocolos, tenemos un Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017 – 2020, donde unas 14 instituciones de aquí de RD, hemos venido trabajando mucho, antes de ahí con el primer plan y ahora con el plan que tenemos, y el trabajo se ha visto. Yo creo que ha sido un paso agigantado y que se está trabajando.

A pesar de esta estructura, también se reconoce que existen debilidades importantes, tales como: protocolos obsoletos, políticas muy restrictivas que, en vez de controlar, estimulan la migración irregular por las dificultades que implica acceder a una regularización de migrantes, así como la conocida burocracia que complejiza los procesos:

Primero, enfocar la población a nivel legislativo, la migración como un derecho y permitir la regularización atendiendo a esto. Sí, entiendo que hay un tema de soberanía y que cada Estado tiene que regular, pero ¿hasta qué punto regula cuando hay una realidad? O que esa regulación no sea la más permisiva para que se dé no solo la migración irregular, porque mientras más restricción, más irregularidad y ese es el ejemplo de RD, por eso creo mucho en ese Pacto [migratorio], porque mientras más se regulan los canales para que se dé la migración de forma segura, ya eso de por sí es una prevención, pero también yo creo que los factores estructurales siguen ahí.

Varias personas coincidieron en que mientras más restrictivas sean las políticas migratorias, más difícil será el control de la migración irregular desde Haití, pues no garantizan un proceso regulatorio sostenible. Si bien es un derecho soberano de cada Estado tener pleno control de sus fronteras, no menos cierto es la falta de reconocimiento que estas políticas tienen en cuanto al derecho de migrar y a hacerlo en condiciones dignas, sobre todo si el interés de la población que migra es obtener una mejor condición de vida. Más que una flexibilización de las leyes migratorias, lo que plantean es que el país gestione de manera adecuada la migración, estableciendo normativas, controles y procedimientos que garanticen los derechos humanos de los migrantes y el interés superior de los NNA.

Las políticas migratorias, en términos globales, mientras más restrictivas son, más incentivan al migrante a buscar alguna forma, algún colador para burlarlas [...] el mundo del crimen no es cualquier mundo, es un mundo que maneja millones que uno no se imagina, es decir, siempre estarán creando estructuras para evadir a las autoridades y continuar su actividad, porque

es una actividad rentable y el que está envuelto en eso es su modo de vida, no lo va a dejar por dejarlo. Entonces, mientras más restrictivas sean las políticas migratorias, donde no haya una apertura para una migración adecuada y los países generadores de los migrantes sigan sin ningún recurso para responder a las necesidades perentorias de su población, siempre habrá espacio para el delito.

Tanto actores gubernamentales como representantes de las ONG indican que se requiere una revisión de las leyes que abordan el tema migratorio, de tal forma que se eliminen las contradicciones que existen entre ellas y, además, para que responda a la realidad que se está viviendo en la actualidad. Se indicó que se ha avanzado en la revisión de la ley sobre trata, y se cuenta con propuestas concretas en este sentido.

La política migratoria no contempla el tema de trata, la ley 137 tiene una contradicción con respecto al tema migratorio, lo que habla del tema migratorio no está actualizado con la realidad actual.

Por eso en la modificación penal se está pidiendo ahora, estamos diciendo o nada más se usa una vez la declaración de la víctima, o a la víctima se le da un salvoconducto o una cosa cuando sea extranjero para estar en el país hasta que dure el proceso, pero no puedes expulsarlo, es como revictimizarlo, porque es como culparlo, está bien, te agarré y te mandé para tu casa con toda la afectación. Y también dejan de disfrutar de todo lo que dice el protocolo, el protocolo habla de un cuidado, una protección, una permanencia de la víctima.

De igual manera, reconocen que la crisis institucional del vecino país dificultó la ejecución del Plan de Regularización que se implementó desde República Dominicana, y esto se agrava aún más por la característica de territorio compartido entre ambos países, evidenciando la necesidad de que el tema migratorio y la trata de personas sean trabajados de manera conjunta por ambos Estados.

La política migratoria, hasta el momento, la última que se implementó fue el tema de la regularización de los nacionales haitianos, pero para mí se regulariza a los que se encuentran en el país, pero tú tienes una frontera que tienen muchas debilidades [...] vas a tener que seguir regularizando un flujo de personas que siguen entrando y aún más ahora, [...] sigue la situación política y económica grave, que ha aumentado nuevamente el flujo. Yo entiendo que para que una buena política migratoria funcione, en especial porque la problemática la tenemos con los nacionales haitianos [...], pero tenemos una misma frontera y todos los países que comparten frontera tienen problemas a nivel mundial. Entonces, ya tenemos esa frontera, lo que hay que resolver son los problemas fronterizos, tratar de buscar mecanismos de control efectivos para esa frontera y a partir de ahí, que se aplique entonces esa política migratoria de regularizar, con un buen control de quién entra y quién sale del territorio.

[...] porque teniendo el control interno solo no es suficiente para prevenir la migración con fines de trata. El control que podemos hacer aquí a lo interno nunca será suficiente, porque del otro lado cada día la presión es mucho más y se dice que nadie se va a dejar morir, van a buscar alguna forma de irse, ya sea con los tratantes, los traficantes, o si encuentran los recursos intentarán irse para Brasil, Ecuador, pero no es tan fácil salir del Caribe para allá, lo más fácil es la frontera terrestre y el Estado haitiano cada día está más descompuesto.

También identifican otras debilidades de las políticas migratorias vigentes en República Dominicana, refiriéndose específicamente a su ejecución, poniendo como ejemplo el manejo que se da en los puntos de control, donde entienden existe corrupción e impunidad.

¿Por qué tienen que existir en República Dominicana desde Dajabón hasta Santiago hasta 13 o quizás más puestos fronterizos? ¿Por qué no funciona el 1ero, el 2do y el 3ero? A mi modo de ver, hay un Estado que permite y se alimenta del tráfico que existe en esa ruta y eso, estamos dejando fuera las redes particulares que se dan. A mi modo de ver hay un Estado que per-

mite y se alimenta del tráfico que existe en esa ruta [...]. Si primero arreglas tu casa, como bien dicen por ahí, te permite fortalecerte y poder combatir lo de afuera. Como está esa debilidad en la frontera, eso permite que haya más corrupción y más impunidad. Entonces, cualquier migrante haitiano sabe que cuando sale de Haití y cruza la frontera tiene que empezar a pagar para poder llegar a aquí.

En cuanto al impacto sobre los NNA, se habla de su desamparo en el caso de las deportaciones. Se identifica como un riesgo cuando los NNA son deportados sin sus padres o cuando deportan a los padres y los NNA quedan solos al cuidado de la comunidad. De hecho, se desconoce la suerte que corren estos niños, dado que las autoridades parecen no tener un protocolo o instrucción clara de cómo proceder en estos casos.

Pero el Estado ataca a la víctima y no a quien se está aprovechando de la víctima, porque ¿qué hace el Estado?, hace redadas con todos estos niños y no sé dónde los lleva, pero al final ¿qué hace con ellos?

Hay NNA que pueden ser parte de una familia que venga de manera irregular y de repente puedan deportar a los padres, y los niños se quedarían totalmente solos, quedan todavía más vulnerables, eso podría afectar por ese lado.

Existen algunas contradicciones con el tema de la deportación de los NNA, normativamente está establecido que no pueden ser deportados, y las estadísticas de la Dirección General de Migración (DGM) no reflejan casos de deportaciones de NNA; sin embargo, informaciones recogidas en el estudio sobre infancia y adolescencia no acompañada realizado por OBMICA y FLACSO, recogen relatos de que estas deportaciones ocurren.

Las limitaciones expuestas en torno a la política migratoria dominicana adquieren mayor relevancia en los casos de los NNA en situación o riesgo de trata, dado que no se cuenta con fortaleza institucional que permita la atención adecuada a sus necesidades y, entre otros, se dificultan procesos tales como la reunificación familiar y el retorno a su país, dejando a los NNA en situación de mayor desprotección.

[...] tenemos un gran número de NNA y por un tema de que no sabemos quién los va a recibir en Haití se quedan aquí. Se cuestionan los hogares de paso, que son pocos, y llega un momento que tienen que volver a salir, entonces se produce otra vez el ciclo, caen otra vez y reingresan a los hogares de paso.

El compromiso del país con el tema migratorio es cuestionado luego de que el Estado decidiera no firmar el Pacto Migratorio. Sin embargo, no se puede dejar de lado que el tema migratorio está cargado de mucha sensibilidad, y que el caso del país se presta tradicionalmente para mover los ánimos de la población:

En el tema específicamente de migración, RD se ha quedado solo en restringir, en la restricción de la migración, y cuando lo vemos así, ayuda mucho a que se dé este tipo de cosas. Y creo que en RD el tema de la migración, la de destino, sigue siendo un tema; de destino en el caos de la migración haitiana, y digo el gran tema porque para esta época se estaba hablando del Pacto Mundial para la migración regulada, ordenada y segura, y RD se inhibió no solo de firmarlo, pero también de asistir a ese importante espacio.

A modo de resumen, se puede concluir:

- La migración se da como una estrategia familiar para salir de la pobreza. Los NNA pueden migrar solos o acompañados. En el caso de los adolescentes, pueden ser impulsados a migrar en busca de mejores oportunidades, o bajo engaño de que se insertarán en algún trabajo en el país.
- Las facilidades para que NNA crucen la frontera dominico-haitiana se da por la porosidad de la frontera, pero también por una cierta normalización o tolerancia al cruce de NNA solos o acompañados sin que se realicen los controles adecuados. Esto se convierte en suelo fértil para la trata de los NNA.

- Parte de la visión adultocentrista se evidencia en las facilidades que son referidas para el cruce de la frontera por los NNA no acompañados, que son percibidos como sujetos inofensivos y no peligrosos, por lo que se les permite el cruce de forma cotidiana y no como sujetos de derechos y necesidad de protección.
- Las políticas migratorias restrictivas y el poco acceso a una migración regular contribuyen a que las familias se embarquen en proyectos migratorios riesgosos y a través de vías irregulares. Pero al mismo tiempo, la falta de recursos o debilidades en las instituciones que trabajan el tema contribuyen a que la trata persista.
- El abordaje de la trata desde de una perspectiva de experiencia migratoria fallida, conlleva una visión más integral de la persona. Esto así, porque incluye la mirada a las motivaciones y situaciones previas al proceso de trata, y las que se dan a lo largo del ciclo migratorio (origen, tránsito, destino), que pueden devenir en trata. Pero al mismo tiempo, requiere que la política migratoria y todas sus herramientas estén armonizadas para garantizar los derechos humanos de las personas en cada etapa.

6.8. Políticas públicas destinadas a la prevención y eliminación de la trata de personas

6.8.1. Modelo de atención a NNA en situación de riesgo o trata

Al indagar entre las personas entrevistadas acerca del modelo de atención a los NNA en situación o riesgo de trata, indistintamente del sector que representan, sus opiniones se distribuyen entre los que consideran que no existe un modelo claramente definido, y los que piensan que sí existe, pero se aplica de forma precaria.

La presente investigación, considera que existe un modelo de atención que define el conjunto de lineamientos, fundamentados en principios, que

orienta la forma en que se organiza la detección, asistencia y referencia de los NNA, para implementar acciones que preserven su bienestar. Los lineamientos del modelo de atención se encuadran en lo establecido en el marco normativo nacional alineado con convenciones internacionales, y plasmado en el Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas.

A partir de la revisión de los documentos que sustentan el modelo de atención y de las opiniones de las personas entrevistadas, se destacan las siguientes características del modelo:

- Basado en normativas nacionales e internacionales.
- Enfoque en la atención integral y preservación de derechos.
- Enfoque en la atención a necesidades, sobre todo inmediatas.
- Define responsabilidades y roles institucionales.
- Requiere una estrecha coordinación entre las instituciones y actores.
- Enfoque centrado en la persecución del delito.

El Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes es el ejecutor principal de este modelo. La Ley 136-03 Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (p. 19), en su Art. 51 define el sistema de protección como «el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones a nivel nacional, regional y municipal para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes».

Con independencia de que identifiquen o no la existencia de un modelo de atención, en general, las personas entrevistadas consideran que a pesar de que se han dado pasos para la prestación de atención adecuada a los NNA en situación de trata, con la elaboración del Protocolo y otras acciones, este avance es menor al esperado. Una de las personas entrevistadas, representante de una ONG, cuestiona que a pesar de la existencia de cooperación internacional y de los esfuerzos que están

haciendo personas desde el sector público, las limitaciones persisten y pareciera ubicarlas en el Sistema Nacional de Protección.

[...] aquí existe mucha cooperación internacional no solo con la sociedad civil, sino a lo interno del nivel público, entonces, yo creo que instituciones como UNICEF y otras apuestan a una mejora o fortalecimiento del sistema de protección, yo misma me cuestiono si están esas agencias del sistema de las Naciones Unidas que apuestan, ¿por qué todavía a nivel público tenemos esas debilidades? ¿Dónde realmente es que está la debilidad? ¿Es propia del sistema o de una persona?

Profundizando en relación con las limitaciones, tanto los actores gubernamentales como las ONG, coinciden en que para lograr avanzar en la atención de los NNA migrantes en situación de trata se debe apostar a fortalecer la labor que desarrolla el CONANI. Este fortalecimiento conlleva mejorar temas de disponibilidad de recursos, y el establecimiento de los centros de acogidas para los NNA, pero tal vez lo más importante es la revisión del enfoque que tiene esta institución en relación con el NNA.

Entonces, creo que si lo pongo así apostaría primero al tema del enfoque de CONANI, y sí o sí tiene que existir una casa de acogida propia del CONANI para NNA que son víctimas de trata y no solo una, deberían haber más, donde tenga un enfoque integral de la reintegración de ese ser humano; cuando te digo un enfoque integral, te digo que tiene que pasar por educación y obvio, tiene que pasar por un tema psicológico, tal vez no inserción laboral, pero más que nada psicológico, eso es primordial [...]. Entonces, creo que todo en mí va directo hacia CONANI, por el rol que cumple y que tiene que cumplir.

Otros comentarios sobre el enfoque de CONANI resultan relevantes en el sentido de que llaman a cuestionar cómo la institución ve a los NNA y cómo entienden su interés superior, lo que apunta a un tema de derechos fundamentales:

[...] creo que en el caso específico de NNA, el mayor cambio que se puede dar es a nivel de CONANI, a lo interno de CONANI; y a lo interno del CONANI empezando, antes que nada, por analizar el hecho de cómo ellos ven al niño, y qué entienden ellos por el interés superior del niño; porque este solo hecho, si vemos al CONANI apegándose a los convenios y a las leyes dominicanas tal cual, porque muchas de ellas están bien relacionadas o directamente relacionadas a los convenios, si vemos el interés superior del niño, en los casos que te explicaba, es un tema de enfoque.

En la línea de la visión integral de los NNA, se identifica la necesidad de fortalecer en el modelo de atención la visión a más largo plazo de los NNA, que se considere su desarrollo como persona, y no solo la atención a necesidades inmediatas de salud y alimentación.

La persecución de la trata de personas surge desde el ámbito judicial, esto se ve reflejado en el modelo de atención, donde de acuerdo con personas entrevistadas, la persona en situación de trata se ve principalmente como un elemento de prueba. Diferentes comentarios de los/as entrevistados/as señalan este énfasis, y cómo esto puede llevar a perder de vista el bienestar inmediato y a largo plazo de las personas en situación de trata.

Voy abogar por la protección, el tratamiento a las víctimas, que la víctima no sea vista como un recurso para perseguir un fin; es decir, tengo que lograr una condena, tengo que hacer un proceso judicial y la víctima la voy a utilizar para que ella me de elementos de prueba para yo lograr esto; tener en cuenta que la víctima es la que pasó, es la que ha pasado y es la que yo tengo que sanar; respetar los derechos de la persona que está en proceso, y que la víctima sea vista como ser humano y no como elemento de prueba, por su dignidad de ser víctima.

Otros aspectos del modelo serán profundizados en los siguientes acápite, donde se revisan con detenimiento el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y el Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas.

6.8.2. Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes

El país está implementando su segundo Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020, el primero correspondió al periodo 2009-2014. El plan vigente es el resultado de la evaluación conjunta de actores involucrados en el plan anterior, lo que ha permitido contar con un instrumento *menos ambicioso, más práctico, medible y alcanzable* que la primera versión, de acuerdo con una de las personas entrevistadas.

El plan actual preserva la estructura del primero, se organiza en torno a tres ejes estratégicos: prevención, persecución y protección. Se observa una ligera variación en los programas, solo queda ausente el empoderamiento ciudadano como un programa independiente en el segundo plan, si se le compara con el primero; pero si se lee la descripción del eje estratégico I, se podrá encontrar el fomento del empoderamiento individual y social como uno de los medios para incidir en las condiciones y situaciones de riesgo.

Cuadro 4. República Dominicana: Comparación de la estructura del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, según periodo de referencia

EJES ESTRATÉGICOS	2009-2014	2017-2020
I. Prevención	Sensibilización y capacitación Investigación social Empoderamiento ciudadano	Sensibilización y capacitación Investigación social
II. Persecución y procesamiento de tratantes y traficantes/ Persecución y procesamiento	Coordinación interinstitucional a nivel nacional Cooperación transnacional	Coordinación interinstitucional Cooperación transnacional

Cuadro 4. República Dominicana: Comparación de la estructura del Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, según periodo de referencia (Continuación)

EJES ESTRATÉGICOS	2009-2014	2017-2020
III. Protección a víctimas y testigos/Asistencia y protección a víctimas	Apoyo de emergencia Reinserción integral de las víctimas	Apoyo de emergencia, retorno voluntario y reinserción integral

Fuente: Elaborado a partir del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020

Los tres ejes contemplan objetivos estratégicos dirigidos a la población migrante, como realizar acciones de prevención, realizar campañas enfocadas en la prevención de la trata y tráfico ilícito de migrantes, establecer mecanismos de cooperación entre países, y fortalecer el apoyo de emergencia a personas víctimas de trata y personas objeto de tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, las acciones parecen ser muy generales y en ocasiones no visibilizan las particularidades de la población migrante. Una de las acciones específicas que puede ser mencionada es la contenida en el eje de prevención, numerada 3.4.2 *Diseñar material de sensibilización y prevención de la trata de personas y ESC en idioma español y creole, para ser distribuido en las capacitaciones en los bateyes y en las escuelas.*³⁵

De cara a los objetivos del presente estudio, es propicio mencionar que el eje III de protección a víctimas, contempla cuatro objetivos específicos que impactan de manera directa en los NNA, sin descartar que los demás tendrán algún efecto:

³⁵ El presente documento no hace una evaluación del Plan, ofrece una mirada que podría contribuir al proceso de discusión de cara a la formulación del nuevo plan u otras políticas públicas en la materia.

1.1 Reforzar la implementación del Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, publicado en el año 2015.

1.3 Propiciar la instalación de hogares especializados del gobierno para la recepción y la atención integral de las víctimas menores de edad, tanto nacionales como extranjeras.

1.5 Diseñar un programa nacional de retorno voluntario asistido para víctimas de trata interna e internacional, y personas objeto de tráfico ilícito de migrantes.

2.4 Establecer alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para fortalecer la protección y la atención especial que requieran los NNA identificados como víctimas de trata (directos o indirectas).

Sin embargo, como fue mencionado previamente, las acciones de estos objetivos no visibilizan los NNA migrantes, a pesar de que algunas quedarían implícitas de acuerdo con los principios rectores del Protocolo.³⁶

De acuerdo con algunas de las personas entrevistadas, al momento de realizado este informe se inició el proceso de evaluación del Plan, lo que permitirá determinar cuál de estos objetivos fueron alcanzados. Sin embargo, de acuerdo con las informaciones recogidas en las entrevistas, se conoce que algunos no han sido alcanzados, por ejemplo, el objetivo 1.3 sobre propiciar la instalación de hogares especializados del gobierno para la recepción y la atención integral de las víctimas menores de edad.

Logros del plan de acuerdo con las personas entrevistadas:

Uno de los principales logros identificados del Plan es su existencia misma, y su conformación por 15 instituciones del Estado, así como por

³⁶ Ver Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, p. 12.

otras instituciones, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.

- Cada institución tiene un rol claramente definido, y no ocurre solapamiento entre las funciones que desempeñan las instituciones.
- Como parte de la prevención se han realizado capacitaciones, y mesas de trabajo a diferentes niveles, incluyendo tanto personal de las instituciones como miembros de la comunidad.
- Se han desarrollado campañas, tales como «Ojo pelao», realizada por el Ministerio de la Mujer.
- Han aumentado las estadísticas en temas de persecución y judicialización, lo que ha dado mayor visibilidad a esta problemática, además de la publicación anual del informe sobre trata y tráfico elaborado por la CITIM.
- El desarrollo de investigaciones sobre el tema, solo en el 2019 se realizaron alrededor de cuatro investigaciones.
- El proceso de formulación del Plan fue más participativo que el anterior, con una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil, a pesar de que algunas organizaciones que trabajan con la población migrante aún no se sienten completamente integradas.

Retos y limitaciones del plan de acuerdo con las personas entrevistadas:

- Se observa un desbalance entre los tres ejes del Plan, con una presencia muy marcada de las acciones dirigidas a la prevención, y un menor énfasis en la persecución, la asistencia y la protección

a las víctimas. Las actividades de prevención realizadas van principalmente en la línea de capacitaciones y sensibilizaciones.

- Necesidad de fortalecer la implementación, mucho de lo plasmado en el Plan no ha sido ejecutado.
- El Plan no cuenta con recursos económicos para su ejecución.
- Lograr una mejor coordinación, seguimiento y compromiso de todas las instituciones responsables y firmantes del Plan.
- La ejecución de algunas acciones descansa sobre las relaciones primarias de personas comprometidas con el tema en las diferentes instituciones, por ejemplo, casos que se presentan fuera del horario laboral habitual, casos en que no se dispone de recursos para movilidad y acogida.
- La rotación de personal en las instituciones involucradas conlleva que personas que no se han sensibilizado o capacitado realicen algunas funciones, lo que dificulta desde la recolección de información hasta la prestación de un servicio acorde con los lineamientos que exige un tema tan delicado como la trata de personas.
- El enfoque centrado en la judicialización de los casos podría estar limitando un abordaje más integral, a pesar de que es una de las aspiraciones del Plan. La ejecución de algunas acciones desde los cuerpos castrenses o el Ministerio Público podría contribuir a que personas en la comunidad no se integren a las acciones por temor a ser implicadas en algún delito.

6.8.3. Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas

Como fue presentado en el acápite de contextualización, el país cuenta desde el año 2015 con un Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de trata de Personas, que tiene como finalidad «establecer un mecanismo de referencia para abordar de forma apropiada y coordinada la protección a menores de edad víctimas de trata de personas».

El Protocolo es descrito como un documento trabajado de forma conjunta por las principales instituciones implicadas, con la participación de personal calificado, y ampliamente validado, lo que abona en cuanto a la legitimidad de este instrumento. A pesar de esto, entre los entrevistados algunos desconocían la existencia del Protocolo, no obstante trabajar con NNA en situaciones de vulnerabilidad y población migrante.³⁷

Además del desconocimiento del Protocolo, se mencionan dificultades de coordinación entre las instituciones del sistema de protección de los NNA, lo que limita las acciones articuladas y hace descansar en relaciones primarias algunas gestiones que se deben desarrollar para la prestación de los servicios a los NNA. Consideran que el conocimiento y uso del Protocolo podría ser menor a nivel local, lo que va en la línea de lo mencionado previamente acerca de una mayor tolerancia a los casos de trata y explotación de NNA fuera de la zona metropolitana.

Bueno, la atención en general a niños y niñas víctimas de trata, es muy limitada, siempre tenemos muchas dificultades, aunque tenemos muchas relaciones a nivel primario en las provincias con actores del sistema de protección, siempre tenemos muchas dificultades para conseguir que se les preste la atención correcta, no conocen el Protocolo de Atención a NNA Víctimas de Trata [...] pero no hay voluntad de asumir eso, entonces, no hay una coordinación ni siquiera básica de asumir eso, menos cuando se trata

37 Algunos lo confunden con el Protocolo de Protección para Niñas, Niños y Adolescentes Haitianos Vulnerables que están en República Dominicana como Consecuencia del Terremoto Ocurrido en Haití.

de atención a casos que tienen que ver con delitos muy específicos, que necesitan de acciones más articuladas y aún más complejas, como el caso de trata, por ejemplo. Entonces, el sistema de protección es muy precario.

Además de las limitaciones en la coordinación, durante el proceso de identificación de informantes claves para la presente investigación, instituciones que aparecen con algún rol asignado en el Protocolo, indicaron que no tienen participación en temas de trata de NNA, por lo que no accedieron a ser consultados. Llama la atención esta falta de apropiación, que pudiera estar vinculada a la ausencia de capacitaciones adecuadas y de actividades de sensibilización con las instituciones involucradas.

A pesar de los cuestionamientos, reconocen el valor del Protocolo como documento guía, pero al igual que ocurre con el Plan Nacional de Acción, resaltan las limitaciones en su implementación. Los recursos limitados para cumplir con lo establecido en el Protocolo y en la Ley, podría contribuir a una menor apropiación por parte de las instituciones y personas responsables, al considerar que son simplemente «cosas que están escritas», pero que no son ejecutables.

El problema es que hay muchas cosas escritas, esos pasos protocolares [...] y podemos seguir escribiendo, pero si no se hacen las estructuras para que eso funcione, vamos a seguir en lo mismo. Por ejemplo, ahí tenemos el asunto de identificación de víctimas, esto que lo otro, pero eso nada más es el libro y cumplir con la ley, y lo sabemos que es así. Y no hay forma de que tú llames a quien debes llamar y existan esos espacios y esa disponibilidad.

Fases del Protocolo

A manera de recordatorio, se incluye la siguiente figura que ilustra las cinco fases en que se organiza la asistencia y protección de los NNA víctimas de trata, de acuerdo con el Protocolo de atención.

Figura 4. Fases para la asistencia y protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata



Fuente: Elaborado a partir del Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas.

Las personas entrevistadas, que forman parte de instituciones con alguna responsabilidad explícita en el Protocolo, indican con propiedad qué se hace en cada fase y cuáles son las instituciones u organizaciones que intervienen, además de cómo se da la interacción entre ellas. Sin embargo, a partir de varios relatos, se infiere que esta fragmentación ha contribuido a generar algunas áreas grises porque cada uno se centra en «la parte que le toca», y diluye la visión integral del NNA y la preservación de su interés superior.³⁸ Al tiempo que se evidencian algunos problemas de articulación y competencia entre las instituciones, que deben ser subsanados para fortalecer la implementación del Protocolo.

Sí, están llamadas a conocerlos [...]. Lo que pasa es que entiendo de que en las diferentes fases: cómo te cojo, cómo te mantengo, cómo te suelto, o sea [...] el diversificar tanto y el partir tanto, el que tú tengas la justificación de que tú puedas hacer algo dentro de esto [...] no se quiere crear un microespacio donde todo este abarcado por una institución y no que lo haga el conjunto.

³⁸ En el Protocolo se indica la creación de un panel para la Determinación del Interés Superior del Niño (DIS), integrado por Fiscalía, CONANI (quien convocará y coordinará el panel), director/a del centro donde se encuentre el/la NNA, organismos internacionales y ONG involucradas. Si el/la NNA es extranjero/a se involucrará la embajada del país al cual pertenece.

De acuerdo con los entrevistados, CONANI, como órgano rector del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, es quien debe velar por esta visión integral: la preservación y restitución de derechos de los NNA; sin embargo, su mayor incidencia se encontraría en acciones específicas que desarrolla una vez recibe a los NNA en los centros de acogida.

En otro orden, algunas acciones concretas dirigidas a los NNA migrantes son expresadas de forma un tanto brumosa y, al parecer, no se cuenta con experiencias en los casos manejados por las instituciones. Una de estas acciones se relaciona con el contacto con las embajadas del país de origen del NNA, donde de acuerdo con el Protocolo, le corresponde hacerlo al MIREX a solicitud del CONANI, pero no se indicó de ninguna experiencia en este sentido. Más bien se informa que CONANI realiza directamente los contactos con el Instituto de Bienestar Social e Investigación (IBSR) en Haití, para contactar la familia del/a menor con fines de reubicación y su posible retorno.

Cada una de las fases conlleva dificultades en su ejecución, sin embargo, en términos de complejidad, la detección del delito y la asistencia a largo plazo fueron las fases mencionadas como más complejas y las que requieren un mayor fortalecimiento. En cuanto a la fase de detección, ya fue abordada en el apartado sobre la identificación de los casos. A continuación, se analizan las otras fases.

Fase de atención directa y atención a necesidades urgentes

La fase de atención directa contempla la atención inmediata de emergencia, cubrir necesidades de alimentación, cobijo y alojamiento de los NNA, además de poner en marcha los mecanismos de coordinación para la atención integral de los NNA. En la atención a necesidades urgentes, se considera la atención integral a los NNA en el hogar de acogida y la garantía de la evaluación médica, psicológica, educativa y familiar.

Las personas entrevistadas perciben que ambas fases, atención directa y atención a necesidades urgentes, se dan de forma natural, como parte del quehacer de las instituciones. Se garantiza a los NNA la alimentación y atención médica requerida. También se les ofrece atención

psicológica, pero se reconoce las precariedades en esta atención, por el limitado número de profesionales de la salud mental disponible para atender los casos.

Durante estas fases, es posible que se esté llevando a cabo la recolección de información para conformar un caso, se toman los testimonios y en ocasiones se requiere que el NNA sea entrevistado hasta tres veces, lo que contribuye con la revictimización de los NNA, de acuerdo con las personas entrevistadas.

En la fase de atención directa, se indica que el MIREX apoya y orienta en los casos de NNA dominicanos en el extranjero. Mientras que en el caso de los NNA migrantes, esta intervención se da en la fase de atención de necesidades a mediano plazo, a través de la articulación binacional que, como ya se mencionó, no se obtuvo información de experiencias en este sentido desde esta institución.

El NNA puede requerir ser trasladado desde los centros de acogida u hogar familiar donde ha sido entregado bajo custodia, a los lugares donde recibirá la atención³⁹ psicológica o será tomado el testimonio. Se prioriza que los NNA puedan permanecer con algún familiar o tutor en esta fase, siempre y cuando existan las condiciones y se preserve su bienestar. En el caso de los NNA migrantes fueron mencionadas las dificultades de localizar algún familiar,⁴⁰ por lo que usualmente deben permanecer en centros de acogida.

Fase de atención de necesidades a mediano y largo plazo

Las fases de atención de necesidades a mediano y largo plazo son las más complejas y en las que se entiende que hasta ahora se ha tenido poca incursión. Esto así, debido a que no se cuenta con la infraestructura y los recursos necesarios que permitan dar un adecuado seguimiento a los NNA por el tiempo que este requiera la asistencia. La creación de un

39 Mencionaron que en ocasiones el traslado presenta dificultades, pues no se dispone de combustible, pero en todos los casos se buscan soluciones a ese tema. En algunos casos el combustible es provisto por ONG.

40 Las dificultades para contactar a los familiares suelen darse por la condición de irregularidad de los padres o porque el NNA no tenga documentos, entre otros.

centro especializado que pueda acoger a los NNA por un periodo largo es una de las deudas pendientes en la implementación del Plan.

Hasta la fecha, pocas experiencias se registraron en la implementación de estas fases, y la existente proviene principalmente de las ONG. En estas fases se cimienta la reintegración de los NNA y se trata de evitar que caigan en situación de explotación nuevamente.

Tampoco tenemos un programa como Estado, un programa de asistencia a largo plazo que es bastante importante [...]. Tiene que ser un programa a largo plazo. Hay instituciones u ONG, pero no son del Estado, que sí han implementado esos programas a largo plazo con víctimas de trata, que cuando cumplen la mayoría de edad seguirán estudiando en la universidad y aprenderán un oficio [...]. Eso es lo que se quiere, pero como Estado.

[...] porque muchas veces son revictimizadas nuevamente por las condiciones que te decía. Ok, ya yo me capacité, uno de los factores es trabajar con el empoderamiento económico, que ellas se eduquen, se capaciten, tengan un curso técnico, que puedan generar ingresos, pero, por ejemplo, sus condiciones de vulnerabilidad reaparecen porque entran en relación de pareja de violencia de género, eso las hace víctimas nuevamente, salen huyendo de su comunidad para escapar de esas parejas, se van a otra comunidad y ahí son víctimas nuevamente.

En la fase de necesidades a mediano plazo se establece que en el caso de los NNA migrantes, se hacen los aprestos para establecer y regular el estatus migratorio de las víctimas, según prevé la normativa nacional. De acuerdo con las informaciones recogidas, en temas de trata solo se ha tenido experiencia de regularización del estatus migratorio de una persona, y en este caso fue una mujer adulta.

Retos y limitaciones en la aplicación del Protocolo

En el marco de las entrevistas, fue expresado que se están dando pasos para la revisión del Protocolo de cara a su actualización como lo

establece el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Se ha pensado evaluar la implementación, no solo recogiendo información en las instituciones, sino también a través de las personas atendidas. Esta revisión es una oportunidad a la luz de los retos y limitaciones que se presentan a continuación.

Una de las limitaciones que fueron identificadas para la aplicación del Protocolo es la falta de voluntad política y responsabilidad de los actores involucrados en su aplicación, esto permea el abordaje en las diferentes fases. En este mismo sentido, se menciona como una debilidad la falta de supervisión de la implementación, por lo que se entiende que funciona sobre la práctica, descansando sobre el rol de cada institución, sin que necesariamente se guíen por los principios rectores del protocolo.

A continuación, se enumeran algunos de los retos y limitaciones identificadas por los entrevistados, organizadas por temática:

Coordinación interinstitucional

En cada una de las fases del protocolo puede intervenir más de una institución u organización, lo que podría generar algunas zonas grises, y demanda de altos niveles de coordinación institucional y claridad en los procesos. En términos de coordinación, en las entrevistas se mencionan las siguientes debilidades:

- Duplicación de esfuerzos de algunas instituciones.
- Débil coordinación con las autoridades haitianas.
- Ausencia de procedimientos definidos para el abordaje de casos que se presentan fuera de horario ordinario, por ejemplo, en operativos nocturnos.
- Cada institución hace un registro de casos que podría no estar armonizado. A pesar de que se entiende que las cifras oficiales son las ofrecidas por la CITIM, estas dejan fuera casos que no son judicializados y están focalizadas principalmente en el delito, abordando de manera marginal la persona que es objeto del delito.

Capacidad institucional

A las instituciones les han sido asignadas una serie de responsabilidades en el marco de la aplicación del Protocolo, estas se desprenden de su naturaleza institucional y su misión. Sin embargo, no se les ha provisto de mayores recursos para el cumplimiento, por lo que estos retos unidos a debilidades preexistentes limitan su accionar.

Una de las principales limitaciones que fue mencionada es la falta de personal calificado y suficiente, además de la alta rotación del ya capacitado. La rotación del personal,⁴¹ hace que las funciones sean asumidas por una persona que no está sensibilizada con el tema y que no cuenta con las herramientas técnicas ni conductuales para afrontarlo. Esto es relevante dada la propia complejidad del tema de trata, pero adquiere una dimensión especial en el caso de los NNA. En temas de personal se identifica, además:

- Falta de personal especializado en todo el territorio nacional, lo que podría permitir que en algunos lugares alejados de las ciudades principales se presenten casos de trata y explotación de menores.
- Poco personal del área de la salud mental que pueda acompañar en todo el proceso, desde la toma del testimonio hasta la atención a largo plazo.
- No se dispone de personal especializado o traductores que manejen el creole, usualmente se recurre al apoyo de organizaciones de la sociedad civil o a la Dirección General de Migración.

Una vez los NNA entran al sistema, los procesos son largos y las respuestas muy lentas en algunas de las instancias, lo que puede conducir a que los NNA sean revictimizados. Se hacen evidentes algunas limitaciones en términos de la estructura física disponible para ofrecer la atención a los NNA:

41 Recientemente la prensa nacional se hizo eco de declaraciones del Departamento de Estado de los Estados Unidos en el sentido de que habían sido removidos de sus puestos los fiscales más experimentados en temas de trata. Ver: <https://listindiario.com/la-republica/2020/06/25/623502/ee-uu-en-2018-procurador-rd-saco-a-muchos-de-sus-mejores-y-mas-experimentados-fiscales>

- No se dispone de un albergue especial para recibir los NNA en situaciones de trata o ESC, donde se considere la experiencia de vida o situación particular de los NNA, no como forma de discriminarlos o aislarlos, sino para responder a sus necesidades especiales.
- Ausencia de una infraestructura física suficiente para albergar los NNA por un periodo largo, en el caso de los migrantes se podría requerir, debido a las dificultades de identificar algún familiar o tutor.
- No se cuenta con estructura ni mecanismos para dar respuesta desde el Estado a las necesidades a largo plazo, este rol suele ser asumido por la sociedad civil. En estafase se deben incluir elementos como la formación técnica y el proyecto de vida de los NNA.

Otras de las debilidades señaladas en el marco institucional, son las respuestas basadas en relaciones primarias y la falta de compromiso de algunos funcionarios, lo que pone en riesgo la continuidad de los procesos y evidencia otras debilidades en el abordaje del tema del problema.

[...] fue un Protocolo que se hizo en el 2013 y salió en el 2015, hay que ver desde el 2015 hasta la actualidad quienes están trabajando el tema y si eso se ha seguido replicando [...] pero he tenido la oportunidad de conocer que hay instituciones que no están cumpliendo con la parte que les corresponde. Y ahí es donde tenemos que hacer una revisión y preguntarnos ¿las personas que estaban antes, que participaron, están replicando esas informaciones y utilizándolas debidamente de acuerdo a su función? Si la respuesta es sí, entonces algo está haciendo mal esa representante que sigue con el Protocolo; si dicen que no, ya ahí empezamos a ver.

Capacitación, sensibilización y campañas sobre trata

En la prevención de la trata, abordada desde las capacitaciones, sensibilizaciones y campañas, es probablemente donde más se ha incurrido-

nado hasta la fecha. En las entrevistas se recibió información acerca de amplias jornadas de capacitación y sensibilización dirigidas a personal gubernamental y a las comunidades. Estas capacitaciones, en algunos casos, son promovidas por organizaciones no gubernamentales, y otras forman parte de las acciones que se están desarrollando desde el gobierno.

Debido a la mencionada rotación de personal, un reto es proveer capacitación como un componente permanente en las instituciones. Este desafío es aún mayor si se piensa en el personal militar, que presta servicio en la frontera; o en el personal policial, que puede tener una mayor rotación que otras instituciones que prestan servicio, como CONANI o el personal de salud.

Las campañas realizadas, si bien se reconoce que han llegado a un estrato de la población, se indica que estas deberían formar parte de una estrategia país y ser desarrolladas como «campañas permanentes», y no ser campañas puntuales que responden a la disponibilidad de fondos procedentes de algún acuerdo de cooperación. De igual forma, los entrevistados consideran que el contenido de las campañas debe ser revisado, de tal forma que las personas puedan verse reflejadas en ellas y no sean percibidas como situaciones que les ocurren a otras personas.

Sexualización de las niñas y adolescentes

La sexualización no es sinónimo de sexualidad, sino que debe entenderse como un enfoque instrumental de la persona mediante la percepción de esta como objeto sexual, siendo valorada en función de su atractivo personal. Supone también la imposición de una sexualidad adulta a los niños, sobre todo a las niñas, que no están preparadas ni emocional, ni psicológica ni físicamente para ello.⁴²

La percepción de los NNA, principalmente de las adolescentes, como «sexualizadas», es un tema al cual debe prestarse especial cuidado en el marco de la atención a NNA en situación de trata. Se espera que las

42 <https://www.lavanguardia.com/vida/20170219/42143989742/hipersexualizacion-ninas-infancia-autoestima.html#:~:text=La%20sexualizaci%C3%B3n%20no%20es%20sin%C3%B3nimo,a%20las%20ni%C3%B1as%2C%20que%20no>

NNA que han sido víctimas de explotación sexual comercial tengan una experiencia en relación con la sexualidad diferente a la que han tenido otros NNA, lo que podría contribuir a su sexualización. Las instituciones que prestan atención deben contar con las capacidades y facilidades que permitan afrontar estas situaciones, evitando considerar a las víctimas como un caso excepcional.

[...] con el tema de las niñas, específicamente, sucede algo: una niña que ha sido víctima de trata por algunas de las modalidades, o más concretamente, en el tema de explotación sexual comercial, cuando es rescatada se supone que el órgano rector para dar seguimiento a eso es CONANI, de acuerdo a los roles que tiene que cumplir y a sus funciones exactas. Sin embargo, CONANI ve a esta niña como adulta, en el sentido de que como esta sexualizada, no tiene una casa de acogida para esa niña porque ellos entienden que esa niña —quizás no sería la palabra que debería usar—, puede «pervertir» a los demás niños porque esta sexualizada, pero el Ministerio de la Mujer tampoco la ve como mujer.

Vargas (2019) menciona la permanencia del patrón cultural de expulsión de las adolescentes de los hogares por ser «activas sexualmente» y cómo esto se convierte en el factor generador de un tipo de trata «matrimonio forzado» (Vargas, 2019b, p. 48). De igual forma, menciona cómo las adolescentes con hijos/as son percibidas como adultas. Los proveedores de atención no están exentos a estos patrones culturales vinculados a la sexualidad adolescente, que podrían estarse reflejando en la atención que se ofrece a las adolescentes:

La persecución para este tipo de delito ha disminuido y la protección ni se diga, como Estado, no tenemos realmente cómo darle protección a una víctima, porque tenemos a CONANI que dice «no, esa víctima esta sexualizada no te la podemos poner aquí».

Esta situación afecta de manera sensible a los NNA, sobre todo en casos de explotación sexual comercial, pero también en otras modalidades

donde la niña o adolescente pudo haber sido víctima de abuso sexual o explotación para pornografía.

Estigmatización de los niños, niñas y adolescentes

Vinculado al tema anterior, se evidencian las limitaciones de las instituciones para atender a los NNA basados en elementos que podrían ser propios de su situación de trata o de explotación, lo que de alguna forma contribuye a su estigmatización, al considerarlos como perjudiciales para otros NNA.

Es que no se evaluaron. Ellos manejan una figura de que cómo se hizo contacto con los niños, de una vez ellos entienden que son «niños de calle», como les llaman, ellos entienden, quizás con o sin razón, que afectan a los niños que se encuentran ya en el hogar. Quizás habría que seccionar allá, porque no se pueden dejar todos en la calle. Pero si tienen ese tema de que entienden que niños con 12 años que tienen ya una vivencia de 25 para otros niños que están ahí con la misma edad, pero que han tenido otro modo de vida, tienen que ver que les agrede el entorno.

[...] ay, esos niños son delincuentes, ¿tú entiendes? El asunto es que ya tenemos las cinco camas, ahí no hubo evaluación ni nada, ahí hubo 200 llamadas al director, al procurador, que estaba diciendo públicamente que a esos niños había que abordarlos y finalmente, ¿qué vamos a hacer con los niños, llevarlos para la casa?, o como me dijo un funcionario, «vaya, llévelos al mismo sitio donde usted los encontró».

En las entrevistas se indicó que se debe apostar al reconocimiento de estas condiciones y vivencias, así como definir mecanismos para su manejo y proveer un servicio que garantice los derechos de todos los NNA.

Registro y disponibilidad de datos estadísticos

Además de las limitaciones vinculadas a la identificación de los casos y la determinación de su volumen, que fueron mencionadas al inicio del

presente capítulo, no disponer de un registro estadístico adecuado, y que esté a disposición, dificulta también profundizar en la comprensión de la trata y, por tanto, en la definición de mejores políticas o intervenciones para su eliminación.

A pesar de que se tuvo acceso a estadísticas, a través de los informes de la CITIM y de los datos provistos por CONANI en de la plataforma de libre acceso a la información, estos datos agregados sugieren que se cuenta con muy poca información en relación con los NNA y que algunas informaciones básicas no se están recogiendo. De igual forma, parece existir algún tipo de solapamiento o duplicación en el registro de los casos, debido a que cada institución lleva un registro y podrían no existir mecanismos que permitan identificar que se trata de un mismo caso.

[...] porque, por ejemplo, los sistemas estadísticos del país, si a mí me llega una víctima y a ti te llega una para darle intervención, es la misma víctima, y tú la vas a reportar y estamos solapando, estamos haciendo un trabajo que no está bien, tenemos muchas brechas, muchos baches a la hora de la documentación de casos y del seguimiento a los mismo [...].

El recelo de las instituciones en entregar datos, bajo la premisa del respeto a la confidencialidad y privacidad de las personas,⁴³ es un aspecto que limita la producción de conocimiento del que se beneficiarían las mismas instituciones encargadas de trabajar en la atención a NNA.

Revictimización

Una de las preocupaciones expresadas por las personas entrevistadas, es la posibilidad de que los NNA sean revictimizados en el proceso de atención. Esto podría ocurrir, en primer lugar, por lo extenso de los procesos, sobre todo judiciales, unido a que no se disponen de los recursos para ofrecer atención a largo plazo, como ya ha sido mencionado.

43 La generación de datos estadísticos bajo los estándares internacionales y la Ley 50-96 sobre Estadísticas y Censos contemplan estos aspectos.

[...] te digo ineficiente e inoperante porque duran mucho los procesos, y terminan revictimizando y lacerando un poco a la víctima con el tema de que la intervención que se da es a medias, porque no se pueden sostener en el tiempo por los costos. Entonces, para una víctima, y está comprobado, su proceso puede durar años sin resolverse. Por ejemplo, un niño, a diferencia de un adulto, que los puntos de quiebre son mayores, debería tener una base que los mecanismos de respuesta sean diferentes [...] no siento que nosotros estemos dando, existe un Protocolo.

Principales limitaciones para la atención de NNA migrantes

Además de las limitaciones en la implementación del Protocolo que fueron mencionadas, existen algunos aspectos que, si bien no afectan de manera exclusiva a los NNA migrantes, podrían tener un mayor efecto en ellos, dado que profundizan su situación de vulnerabilidad.

Falta de documentación

Disponer de documentos de identidad, implica poder participar de un conjunto de derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales establecidos en las normativas jurídicas sustantivas y adjetivas de una sociedad, así como en diversos tratados internacionales. Los NNA sin documentos son más vulnerables a ser objeto de cualquier tipo de delito, además, se limita su acceso a la educación, y se complejiza el proceso de identificar vínculos familiares.

El sistema tiene sus retos, en el caso de los NNA extranjeros se añaden desafíos adicionales, como la ausencia de documentación y tener un nombre dominicano falso; la dificultad para localizar a los padres o familiares, debido a que la madre irregular no los reclama por miedo a la deportación.

La ausencia de documentos está estrechamente vinculada a la situación de irregularidad migratoria, tanto de los NNA como de sus tutores.

[...] uno de los desafíos que enfrenta CONANI es que ellas no tienen documentación, muchas veces ni siquiera tienen un nombre real, utilizan un seudónimo muchas veces, justamente porque ellos ven la condición de legalidad, tienen un nombre dominicano que uno no tiene forma de validar, eso es un obstáculo que tenemos, obviamente el órgano rector tiene una obligación de protegerlas, y no puede excluirlas, tiene que darles protección, pero se le dificulta a la hora de tener un documento de identidad para insertarla a la educación, que es un derecho que tiene, es un derecho del niño, no importa la nacionalidad.

Barrera idiomática

Otra de las limitaciones identificadas en la implementación del Plan se refería a la ausencia de traductores. El tema idiomático podría marcar una diferencia en la atención, conllevando, incluso, a que el NNA no reciba la adecuada e integral.

De por sí, la barrera idiomática es un abordaje diferente, por ejemplo, si yo puedo comenzar contigo que eres un niño, decirte «¿te gusta dibujar?», ya es diferente cuando yo tengo que utilizar a otra persona para que le pueda decir si le gusta dibujar. Entonces, hay que ver como esa persona se introduce y en qué tono le puede decir eso [...] para mí eso es una limitante, todo lo demás se hace igual, se hace una asistencia psicológica, siempre y cuando el idioma te lo permite; la asistencia médica se hace igual, el mismo tipo de alimentación. A mi entender, la barrera idiomática es lo que no facilitaría que fuese igual.

Más que un traductor, para algunas fases del proceso se requiere personal especializado que maneje el idioma del NNA, debido a que se mencionaron casos donde la respuesta del NNA ha variado ante la intervención de un/a traductor.

Ausencia de un hogar especializado para la recepción y atención de los NNA en situación de trata

En algunos casos, los NNA migrantes en riesgo o situación de trata podrían requerir, además de la atención especializada, una permanencia de mayor duración en los hogares que otros NNA. Esto, debido a los procesos judiciales y a las dificultades en identificar algún familiar que asuma la tutela del NNA en el país o como parte de un proceso de reunificación familiar en Haití.

Muchas veces, también la estadía de ellas en estos albergues se prolonga porque las familias no las reclaman. La estancia se prolonga, pero ¿por cuánto tiempo?, porque en algún momento la adolescente va a salir.

Condición migratoria irregular y reunificación familiar

El estatus migratorio irregular de los NNA y de sus tutores es otro de los aspectos que afecta en la atención, además de hacerlos más vulnerables a la trata. La reunificación familiar se dificulta aún más en los casos de los NNA migrantes, que usualmente están en condición irregular. De acuerdo con las personas entrevistadas, se han tenido pocos casos de reunificación familiar de NNA migrantes, muchas veces por las dificultades de localizar a la familia de origen. Se menciona un caso, resaltando que se trató de una madre en condición regular.

Son muy pocas las familias que las reclaman, entonces, al no tener documentos de identidad, muchas veces la mamá está en condiciones de irregularidad en el país, y no se acercan a CONANI porque tienen miedo de la repatriación. Pasan bastante tiempo muchas veces. Ese es uno de los mayores desafíos que tiene CONANI con los nacionales menores haitianos.

Al mismo tiempo, en algunos casos los NNA no desean volver a la situación de precariedad o violencia que se encontraban antes de la trata, por lo que se deben buscar alternativas de inserción social para esta población, más allá de la reunificación familiar o retorno a sus países.

No quería regresar a la miseria de donde había salido y el estar en una casa de hogar se hace un poco cuesta arriba. Entonces, yo creo que una adolescente no se puede tratar como un niño o una niña, y el concepto de edad, aunque sean adolescentes, si la ley tiene un tratamiento especial, si bien sea en los social, se debería trabajar un poco más en lo que es la formación de esa persona para la vida laboral, y que no tenga que volver hacia donde la tararon, sino que pueda tener otra posibilidad de un curso técnico, de una formación X, que le ayude a no seguir en la marginalidad de donde fue sacada.

Coordinación binacional

En el Protocolo se establece que en los casos de NNA migrantes se debe contactar la embajada del país de origen del menor. Cómo se da este contacto y quiénes son los actores responsables, es uno de los aspectos que debe ser clarificado en el marco de la implementación del Protocolo y, al mismo tiempo, se debe fortalecer la coordinación existente, sobre todo con el Estado haitiano.

En su memoria institucional del año 2019, CONANI indica la celebración de un Encuentro Binacional sobre protección de la niñez en la zona fronteriza. En el evento participaron 30 instituciones y 68 personas, entre ellas varias instituciones haitianas, tales como el Consulado de Haití, el Grupo de Apoyo a Repatriados y Refugiados (GARR), el IBESR, la OIM Haití, el Plan International Haití y el UNICEF Haití.⁴⁴ El propósito de este encuentro fue el de contribuir a fortalecer las estructuras de colaboración entre las redes comunitarias de protección e instituciones del sistema nacional de protección de niños/as en las zonas fronterizas, para proteger a las niñas y niños frente a la violencia (CONANI, 2019, p. 89).

44 Otras organizaciones e instituciones participantes: ACNUR, Ayuntamiento de Elías Piña, BPM, CESFRONT, CONANI, Cooperativa Central, Embajada de Estados Unidos, Fondation Zanmi Timoun, Instituto Nacional de Migración, Migración Elías Piña, OIM RD, Plan International RD, Procuraduría Cooperación Internacional, Procuraduría Especializada Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, Procuraduría Prevención, Red de Protección Comunitaria, UNICEF RD, USAID, World Visión Haití y World Visión RD.

A modo de resumen, se puede concluir:

- Existe un modelo de atención que define el conjunto de lineamientos, fundamentados en principios, que orienta la forma en que se organiza la detección, asistencia y referencia de los NNA en situación de trata. Entre los aspectos del modelo se destaca que está basado en normativas nacionales e internacionales, enfoque en la atención integral y preservación de derechos, define responsabilidades y roles institucionales, requiere una estrecha coordinación entre las instituciones y actores, y un enfoque centrado en la persecución del delito.
- El modelo de atención a los NNA en situación de trata tiene algunas limitaciones. Cómo son percibidos los NNA y su interés superior por parte de la institución coordinadora del Sistema Nacional de Protección a los NNA, se identifica como una de ellas. En esta misma línea, el énfasis en los NNA como elementos de prueba, es otro de los aspectos cuestionados. Esto probablemente deviene de que la trata es abordada en el marco del crimen organizado, y a que las evidencias de que el país está avanzando en materia de trata son precisamente los casos judicializados.
- El Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, es la principal política para prevenir y reprimir la trata de personas en el país. El Plan contempla entre sus objetivos algunos dirigidos a la población migrante, sin embargo, las acciones parecen ser muy generales y no visibilizan las necesidades de la población migrante, por lo que este es uno de los aspectos que se requiere fortalecer de cara a un próximo plan. De igual forma, si bien este es el segundo Plan Nacional de Acción elaborado en el país, hasta el momento no se ha asignado un presupuesto a su ejecución, lo que limita considerablemente el logro de los objetivos y compromete seriamente el quehacer de las instituciones.

- Entre las fortalezas del Plan Nacional de Acción se encuentra que fue elaborado de forma participativa y define acciones concretas a las instituciones, y de igual forma, fomenta las investigaciones sobre el tema y la capacitación de personal. Una de sus debilidades es el desbalance entre sus tres ejes, con una presencia muy marcada de las acciones dirigidas a la prevención, y un menor énfasis en la persecución, la asistencia y la protección a las víctimas. Estos últimos, son los que requieren un mayor nivel de voluntad, compromiso y recursos, debido a que apuntan a cuestiones que son más estructurales, como infraestructura y temas institucionales. En cuanto a la prevención, se señaló que se deben considerar más acciones dirigidas a promover un cambio en los patrones culturales, que como se ha expuesto es uno de los aspectos que contribuye a la persistencia de la trata. Otro de los retos que tiene el Plan para su ejecución es lograr una mejor coordinación, seguimiento y compromiso de todas las instituciones responsables.
- El Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas es descrito como un documento elaborado con la representación de las principales instituciones implicadas, con la participación de personal calificado, y ampliamente validado. A pesar de esto, se reconoce que todavía existe desconocimiento por parte del personal de algunas instituciones e incluso algunas de las personas entrevistadas no conocen su existencia, aunque trabajan con NNA en situaciones de vulnerabilidad y población migrante.
- El Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas es un instrumento que ha contribuido a que las instituciones tengan mayor claridad acerca de cómo abordar el tema de trata en los NNA. Sin embargo, pareciera que la focalización de las instituciones en «la parte que les toca» a raíz de la división en fases, está generando

áreas grises, y aún más importante, se diluye la visión integral del NNA y la preservación de su interés superior.

- En la atención a los NNA, la fase de atención directa y atención a necesidades urgentes se da como parte del quehacer de las instituciones, y a pesar de que se enfrentan algunos retos, hasta el momento se provee el servicio. Esto no ocurre con la atención de necesidades a mediano y largo plazo, que son identificadas como las fases en las que, hasta ahora, no se cuenta con experiencia desde el Estado y las pocas experiencias vienen de las ONG. La atención a estas necesidades, son las que permitirían que los NNA se integren a la vida social y puedan desarrollar sus potencialidades. Esta es una de las grandes deudas en la implementación del Protocolo.
- En la aplicación del Protocolo se identifica una serie de retos y limitaciones, entre ellas, la falta de voluntad política y responsabilidad de los actores involucrados en su aplicación, lo que permea el abordaje en las diferentes fases. En este mismo 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 de cada institución. Otras debilidades son los procesos muy largos, las dificultades en la coordinación entre las instituciones y la rotación de personal capacitado. Este último aspecto parece ser muy relevante, debido a que conlleva a que en ocasiones personas sin formación ni sensibilización en el tema asuman roles que pueden ser considerados sensibles.
- La percepción de las adolescentes como adultas, sexualizadas o como delincuentes, son aspectos que fueron mencionados como limitantes para la inserción de los NNA en el sistema de protección. La atención a los NNA en situación de trata implica que las instituciones responsables cuenten con los recursos humanos y materiales adecuados, que les permita hacer frente

a condiciones que pueden desprenderse de experiencias de explotación y abuso.

- El fortalecimiento en la implementación debe abarcar todas las fases e instituciones, sin embargo, una de las instituciones que requiere un mayor fortalecimiento es CONANI, debido a que sobre ella descansa la acogida y satisfacción de las necesidades de los NNA a mediano y largo plazo. Las ONG, hasta el momento, han venido supliendo la acogida de los NNA a largo plazo, pero se requiere mayor participación del Estado hasta lograr la plena inserción social del NNA y la restauración de sus derechos.
- Entre las principales limitaciones identificadas para la atención a los NNA migrantes se encuentra la falta de documentación, que condiciona establecer la identidad del NNA y desarrollar procesos de reunificación familiar, conllevando en ocasiones a que el NNA requiera una estancia aún mayor en las casas de acogida, o dificultades para su ingreso al sistema de educación. La falta de documentación suele estar vinculada a una migración irregular. Otra de las limitaciones es la barrera idiomática, que ante la ausencia de traductores o personal especializado que maneje el idioma podría implicar que el NNA no reciba la atención completa. La coordinación binacional es fundamental no solo para la prevención de la trata, sino también al momento de brindar atención a los NNA migrantes, pues se requiere realizar gestiones para identificar familiares y organizar un posible retorno al país de origen; por lo que las debilidades en esta coordinación es otra de las limitantes en la atención a los NNA migrantes.

6.8.4. Preservación de los derechos de los NNA migrantes

La mayoría de las personas entrevistadas coinciden en afirmar que desde las instituciones se hacen los mejores esfuerzos para preservar los

derechos de los NNA migrantes en situación o riesgo de trata.⁴⁵ Sin que este esfuerzo represente una garantía de que se logre el cometido, la manera en que son descritas las interacciones en las distintas fases de aplicación del Protocolo de atención genera un espacio para pensar que existen posibilidades de mejora.

Sería injusto decir que no se hace, como todo hay fallos, muchas veces tenemos desafíos en el proceso de rescate, por ejemplo, tenemos los policías, muchas veces no están sensibilizados y no conocen sobre esta problemática, y el tratamiento que reciben las víctimas, hasta con comentarios despectivos, hace que se viole su derecho muchas veces. [...] uno está vigilante, «espérate, esta es la víctima, no es el explotador, aunque tú la veas grandota y mal vestida», es uno de los momentos donde más se vulneran los derechos humanos [fase de detección]. Una vez están en el albergue se garantizan los derechos, o sea, educación, salud, si tienen familiares, muchas veces se buscan y ponen en contacto con ellas, si tienen hijos también, él bebé se trata de no separarlo. Como en la vida, no todo es perfecto, pero sí, se trabaja para respetar los derechos humanos.

De igual forma, consideran que cualquier vulneración que se presente en el abordaje de los NNA migrantes, no se debe en sí misma a su situación de migrantes, sino más bien a las falencias propias del sistema que pueden verse maximizadas en esta población, por el desconocimiento de su cultura, incluyendo el idioma, situación de irregularidad, falta de documentos y dificultad para identificar familiares.

Yo creo que la negligencia es más o menos igual, sinceramente, quizás un caso de una niña o niño de origen haitiano suma desafíos, desde el punto de vista de la atención que habría que darle y entonces se ven aún más las debilidades del [...] hay que hacer una serie de acciones que quizás por las mismas vulnerabilidades que tiene ese niño, digamos, delatan más las debilidades del sistema al responder esos casos, creo que la negligencia es muy generalizada.

45 La mayoría de estos esfuerzos provienen de personas con muchos años trabajando el tema con los NNA.

No es un tema de discriminación, pero es un tema que, a nivel [...] institucional, no se tienen los mecanismos o los que hay están totalmente débiles o limitados. Sería interesante ver qué sucede con una niña migrante que denuncia, cómo reciben esa información cuando no tienen documentos.

En contraposición, habría que hacer alusión a la propia invisibilidad de esta población en documentos oficiales y lo mencionado por algunos entrevistados de que, aunque ha disminuido, todavía se realiza deportación de NNA migrantes. En algunos casos, estos podrían estar siendo tratados y no haber ingresado al sistema de protección, por no haberse seguido el debido proceso.

[...] por lo que sé, CONANI tiene un protocolo para estos casos y por eso te decía que en el caso de Jimaní, la medida final fue que ellos se pusieron de acuerdo con el homólogo de CONANI en Haití y procedieron a manejar la situación, con los casos que hemos tenido de deportación de menores.

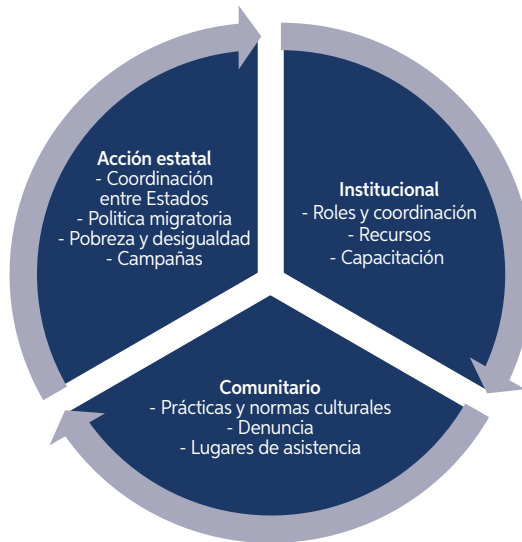
A modo de resumen, se puede concluir:

- La vulneración de los derechos de los NNA migrantes, se da en el marco de las falencias del sistema de atención, no como resultado de su condición de migrantes, de acuerdo con las personas entrevistadas. Sin embargo, se reconoce que algunas características propias de los migrantes, como diferencias culturales, incluyendo el hecho de que no hablen español podría exponerlos a mayores riesgos.
- La mayoría de las personas entrevistadas, indistintamente del sector que representen, consideran que se hacen los esfuerzos para el respeto a los derechos de los NNA. Algunos de los relatos apuntan hacia que se necesita fortalecer las capacidades en algunas de las instituciones. De igual forma, el cese de la deportación de los NNA parece ser un tema sobre el cual se debe ahondar.

6.9. Prevención de la trata de NNA inmigrantes

Se observan coincidencias entre las organizaciones e instituciones consultadas respecto a cómo pudiera prevenirse la situación de trata de NNA inmigrantes en territorio dominicano. En este sentido, se identifican tres niveles de abordaje: i) Un aspecto macro que abarca la acción estatal de ambos países y las políticas migratorias, ii) el rol de las institucionales involucradas en el manejo de los casos de la migración y la trata, y iii) el abordaje a nivel comunitario.

Figura 5. Niveles de intervención para la prevención de la trata



A nivel macro, se reconoce el rol que juega en la trata de NNA la migración irregular. En este sentido, entienden que parte de la solución debe iniciar allí, donde se deben generar mejores condiciones que propicien el desarrollo humano de sus habitantes, a fin de mitigar el fenómeno migratorio irregular y reducir la exposición de personas vulnerables a una situación de trata. Se requiere un trabajo coordinado entre los Estados que vaya a la causa raíz del problema: la pobreza y la necesidad de sobrevivencia.

La prevención, que sería la estrategia menos costosa, no es tan fácil, porque tendría que hacerse en el lugar de origen, y ahí obliga la coordinación entre Estados. Para hacer frente al fenómeno es fundamental, en el aspecto de la prevención [...], el impedir que llegue a territorio dominicano necesariamente tiene que hacerse en el territorio de origen, y si el territorio no está en condición de ofrecer esa alternativa [...]. Por ejemplo, para los jóvenes que no tienen la posibilidad de ir a la universidad, no hay una estructura de cursos técnicos, [como] en RD. Aquí tenemos a INFOTEP en casi todas las regiones del país formando jóvenes en diferentes carreras técnicas, eso en el caso de Haití no es tan fácil y la situación socioeconómica de ese país no le deja espacio para desarrollar estas alternativas de empleo para la juventud; entonces, tenemos esa población de NNA en ruta a la adultez, pero sin ninguna posibilidad de integrarse al mundo económico o no hay forma de integrarse porque no existe la posibilidad.

Entendiendo que esto podría ir más allá de las posibilidades de incidencia del Estado dominicano, se sugieren mejoras en la política migratoria. La opinión que surge desde las distintas organizaciones y entidades consultadas coincide en la necesidad de una política migratoria más acertada de acuerdo con la realidad que se vive entre ambos países, que contemple, entre otros aspectos, controles fronterizos fortalecidos que velen por una migración realmente controlada, pero que, al mismo tiempo, respete los derechos y la dignidad humana. También se considera a este nivel una mayor inversión de recursos, no solamente económicos, sino también de estructura, de un capital humano capacitado, y sensibilizado en temas de trata y de derechos de los NNA.

Hay que hacer una política migratoria clara, humanizada. Como Estados, [RD y Haití] deben sentarse para buscar un mecanismo de entrada y salida a este territorio, bajo el marco del respeto de la dignidad de la persona, porque a veces los sectores de aquí hablan mucho de Haití, pero [en] República Dominicana somos solidarios, somos buenos, pero vamos a ver a quién beneficia esa solidaridad como país, como Estado.

De igual manera, consideran que es importante la vigilancia de los casos de NNA acompañados, debiéndose exigir documentos que de alguna manera evidencien su parentesco o vínculo con el adulto que le acompaña:

La prevención tiene que ver mucho con el tema de los controles migratorios porque la mayoría de NNA que arriba a dominicana sin documentos, llega de manera irregular, porque se supone que ese niño para cruzar la frontera necesita un documento para poder ver la autorización de los padres, etc. Un factor es el tema de la frontera como nivel de prevención, más control en la frontera, ya a nivel de persecución, sensibilización en la zona fronteriza.

La realización de una campaña país se visualiza como uno de los elementos fundamentales para la prevención. La realización de esta campaña está establecida en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. «Se deben definir mensajes para todos los niveles: comunitario, institucional e individual, considerando los intereses y características de las personas», indican las personas entrevistadas. Una observación que se hace a las campañas es que son puntuales y que en ocasiones las personas no se ven reflejadas en ellas.

Agregan que estas campañas de concienciación deben incluir el dar a conocer el trabajo que se está haciendo desde las instituciones, que la población conozca sus roles y puedan identificar a cuál acudir. Un aspecto central es el desmonte de los patrones culturales que contribuyen a la persistencia de la trata de NNA y que han sido identificados en distintas investigaciones.

Es un tema complicado. Te podría dar recetas de libros y de lo que mandan los protocolos. Creo que hacen falta grandes campañas para visibilizar el tema, creo que contribuiría a que no se vea como algo normal [...] que la población sea consciente de lo que está sucediendo.

En un segundo nivel, se recomienda una intervención interinstitucional conjunta y coordinada, fortalecida por un mayor liderazgo y por

una inversión de recursos que se traduzca en personal capacitado y sensibilizado.

Reforzar los controles fronterizos, inyección de dinero en el tema, asumir el tema por parte de los organismos que tienen que dar respuesta en este caso, principalmente CONANI, mayor involucramiento e interacción de las organizaciones de la sociedad civil que ya están trabajando el tema para trabajar de manera mancomunada, voluntad política, dejar a un lado el tema racial y centrarnos más en el tema de la niñez, en el caso específico de la población de NNA inmigrantes.

En todos los niveles es muy importante difundir acerca de los derechos humanos de las personas en situación de trata y de manera muy particular lo relativo a la preservación del bienestar de los NNA; a nivel institucional esto gana mayor relevancia, si se considera que podrían tener que intervenir en un marco de desconocimiento de los derechos, tanto por parte de las comunidades como de las propias personas en situación de trata. En ese sentido se estarían convirtiendo en garantes inmediatos de estos derechos.

Como parte de la sensibilización, está también la tarea de ahondar en la comprensión del rol de las instituciones que trabajan con migrantes. Se señaló que es recomendable realizar un trabajo que logre cambiar la percepción pública sobre estas organizaciones, pues partiendo de la idea de que tienen una visión promotora de la migración, que genera discriminación y evidencia desconocimiento, su trabajo suele ser rechazado:

Muchas veces, cuando la gente habla de este tema, tilda a las organizaciones que trabajan con migrantes y utilizan incluso expresiones peyorativas hacia las organizaciones que trabajan o que intentan dar respuesta a situaciones que se dan con esta población, pero siempre cuando tú quieres sacar alguna conclusión clara te das cuenta que termina en una institución equis, que debería velar para que esa situación no se dé, por ejemplo, ¿Qué hacen tres niños en la 27 de febrero en días de clase pidiendo en un semáforo? Por ahí pasan unidades de migración, unidades de la policía, unidades del ejército [...].

Un tercer nivel sería el trabajo de prevención, que ha de estar enfocado en la población y en la comunidad, se indicó. Realizar campañas para que el tema de trata y tráfico sea diseminado, comprendido y conocido, de manera que las personas y las comunidades se conviertan en vigilantes de este tipo de situaciones y puedan articularse con los demás niveles representados por el Estado y las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, fue la recomendación realizada.

La difusión del problema debe apuntar a la sensibilización de la población, de tal manera que no pase desapercibida debido a que este tipo de hechos se ha naturalizado. El trabajo en la comunidad debe ir dirigido a la modificación de patrones culturales profundamente arraigados, se apuntó en las entrevistas.

Las personas consultadas identifican la necesidad de involucrar a las organizaciones comunitarias, así como también implementar una estrategia de pares para el manejo o acompañamiento de casos de trata, tal como se sugirió en un estudio realizado por la antropóloga Tahira Vargas (2019), donde se recomienda que personas que hayan pasado por situaciones de trata pudieran participar en procesos de sensibilización en diferentes ámbitos.

Yo pienso que hay que hacer más esfuerzos en los espacios comunitarios, en los religiosos, en los escolares y eso puede dar sus efectos.

A modo de resumen, se puede concluir:

- La naturaleza multifactorial y sistémica de la trata, conlleva que la prevención sea abordada en diferentes niveles, a nivel macro, fortalecer la coordinación con los estados, en el caso de República Dominicana, de manera relevante con el Estado haitiano. De igual forma, la revisión de los instrumentos normativos y su operacionalización en las instituciones, además de la realización de campañas estatales de prevención, que considere las particularidades de los NNA migrantes.

- Las acciones de sensibilización, por sí solas, no son suficientes, se requiere de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, elementos identificados como la raíz de la trata de NNA. El abordaje de la trata en el marco de la política migratoria contribuiría a su disminución.
- Se recomienda fortalecer en las instituciones el rol que se les ha conferido en materia de trata, a través de la disposición de recursos suficientes y apostar a una mejor coordinación y seguimiento. De manera particular, robustecer los controles en la frontera dominico-haitiana, impidiendo que NNA crucen solos o acompañados de personas sin que se confirme la existencia de algún tipo de parentesco o relación, fue otra de las recomendaciones realizadas.
- La comunidad es escenario idóneo para realizar labores de prevención, debido a que se ha identificado que es en su interior donde se gesta la trata y la explotación de los NNA. Existen propuestas interesantes en estudios previos realizados en el país, acerca de cómo realizar estas acciones de prevención a nivel comunitario.
- Las acciones de prevención deben considerar las prácticas culturales que favorecen la trata y explotación de los NNA, las cuales están arraigadas en las comunidades. Se debe suponer que ni los NNA, 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 que sean inclusivas, al considerar las particularidades de cada uno.

6.10. Compromiso desde del Estado

Desde la conformación del CIPROM en el año 1999, se dieron los pasos desde el Estado dominicano para hacer visible el reconocimiento

de la trata de personas como una problemática que afecta la dignidad y bienestar de las dominicanas. Siguiendo en el tiempo la expresión del compromiso desde el Estado, en 2003 se promulgó la Ley de Trata y en 2007 se conformó la CITIM.⁴⁶

Si se sigue la secuencia de los acontecimientos, se podrá verificar que en los casi 21 años transcurridos desde la conformación del CIPROM y a 18 años de la promulgación de la Ley de trata, ha existido un espaciamiento importante entre las políticas públicas promovidas, por ejemplo, la elaboración de los planes nacionales de acción contra la trata y los avances en la judicialización de los casos.

Algunas de las personas entrevistadas entienden que desde el Estado se requiere una mayor apropiación de esta problemática, a pesar de que reconocen que el tema se ha estado retomando en los últimos años. La elaboración de los planes de acciones y del Protocolo de atención evidencia que se están dando pasos.

[...] no hay una pronunciación por parte del Estado para asumir este tema con la necesidad que se debería, porque como es parte de los crímenes organizados también hay ciertas estructuras e intereses de por medio, y ahora está surgiendo nuevamente el tema. Lo que sí me preocupa es que los casos siguen ahí.

De igual forma, advierten que la elaboración de documentos, como es el caso del Protocolo de atención, no refleja en sí mismo un alto compromiso del Estado, y que pueden contribuir a que desde las instituciones se asuma el tema con cierta ligereza, en el sentido de que se dan lineamientos, pero no se proveen los recursos ni se llevan a cabo los procedimientos establecidos que permitan cumplir con las responsabilidades que les han sido conferidas.

[...] el Protocolo tiene una brecha muy amplia, porque, por ejemplo, ayer salimos por una llamada de emergencia y vimos que era una víctima de

⁴⁶ La conformación del CITIM se da un año después de la aprobación del Protocolo de Palermo por parte del Estado dominicano en el año 2006, mediante Res. 492-06.

trata, 12 de la noche o 1 de la mañana, la llevamos al médico, pero ¿dónde están los asistentes de las víctimas?, todavía al día siguiente, si tenemos salida, pero está en el médico. La [...] que está en San Cristóbal tuvo que llevársela a su casa a bañarla [...] uno lo hace por humanidad, pero ese no es el Protocolo.

Más allá del compromiso desde el Estado, se identifica que, a nivel individual, en ocasiones las personas de las instituciones no están suficientemente sensibilizadas con el tema, lo que hace que no asuman la responsabilidad de la que está investida su posición. A pesar de esto, se encuentran personas comprometidas, altamente sensibilizadas y dispuestas a buscar soluciones oportunas.

Es cruel lo que le voy a decir, es falta de responsabilidad. Para mí lo primero es falta de responsabilidad y voluntad, y a las otras excusas, falta de espacio, de dinero [...]. Por ejemplo, llamamos a [...], ya vemos que ella tiene, aunque sea la voluntad, aunque sea te devuelve la llamada. Y tú amanece con el chamaquito ahí porque ella no consiguió el espacio, pero tú estás conforme porque sabes que ella está en eso.

En otro orden, el país se encuentra en un nuevo periodo de gobierno, por lo que es oportuno dar una mirada a lo planteado en los planes del partido electo. El documento *Lineamientos Generales del Programa de Gobierno* del recién electo presidente dominicano para el periodo 2020-2024 contempla en su política exterior una referencia a la trata y tráfico de personas, como se muestra en el recuadro siguiente:

Cuadro 5. República Dominicana: Mención de la trata de personas en el documento Lineamiento Generales del Programa de Gobierno

32. La política exterior en el Gobierno del Cambio en tres de sus medidas de políticas	Objetivo
32.13 Reconponer las relaciones con la CARICOM	Desarrollar una agenda de seguridad en relación con los temas del crimen organizado, narcotráfico, lavado de activos, tráfico y trata de personas, etc.
32.14 Profundizar las relaciones con Centroamérica	
32.15 Fortalecer las relaciones con América Latina.	

Fuente: Elaborado a partir del documento *Lineamientos Generales del Programa de Gobierno del Cambio del Partido Revolucionario Moderno 2020-2024* (versión de diciembre 2019). Documento para discusión. Versión 9.5, pp. 178-179.

Esta inclusión explícita de la trata y tráfico de personas en la propuesta de plan de gobierno, permite dar continuidad a lo que se ha trabajado hasta el momento y representa una oportunidad de cara a los retos que han sido identificados. Sin embargo, su consideración como parte de la política exterior, evidencia que se está dando un enfoque a la trata desde el punto de vista de la trata internacional, con un enfoque centrado en el delito, soslayando la trata interna y sus implicaciones. Queda la tarea, a las instituciones y organizaciones involucradas en el tema, de apoyar a las nuevas autoridades para que esta declaración de intención se materialice en medidas de políticas que respondan a los requerimientos reales del tema y, sobre todo, a una visión centrada en los derechos humanos.

Desgaste del personal involucrado con el tema

MUDHA (2019, p. 57) expone en relación con la respuesta comunitaria a la trata en los bateyes, que las personas entrevistadas expresan grandes sentimientos de impotencia: «que podemos hacer si fuerza no tenemos». Sentimientos similares fueron percibidos durante la realización de las entrevistas del presente estudio, tanto en representantes del sector gubernamental como de las ONG, que en algunos casos tienen muchos

años trabajando el tema y se han movido entre prestar servicios desde el gobierno a ONG, y viceversa.

Falta de voluntad política, compromiso social y, al final, si alguien quiere llegar y hacer algo, el sistema se lo come. Yo quiero hacer sin tener con qué, muchos entran en el juego [poner dinero] de los suyos, que terminan sin nada, sin poder, craso error, seguir dando la respuesta y sin ni uno [dinero], terminan doblemente agotados, entonces, no vale la pena, hay cosas que son como tirarle piedras a la luna, que sabes que no van a llegar; hay cosas que están tan estructuradas, que habría que hacer una reingeniería entera del sistema para tú poder tener una respuesta efectiva [...].

Se percibe cómo algunas acciones caen en el vacío, entre ellas la formación de personal, dada la alta rotación del personal capacitado a nivel gubernamental, que ya ha sido mencionada, y es uno de los elementos que en la cita siguiente parece evidenciar cierta desesperanza.

[...] porque el problema está en que decimos mucho «yo tengo 15 años sentada aquí, no te voy a decir que, viendo la misma gente, pero lo que tiene que ver con temas gubernamentales te harta de capacitar gente: la capacitas, la sensibilizas, y esa va a arrancar a accionar, pan, y te la quitan».

La burocratización de procesos relacionados con la atención a los NNA es otro de los aspectos mencionados como desgastante, más aún en un escenario de falta de sensibilización de los principales incumbentes de las instituciones:

[...] cada uno tiene sus órdenes jerárquicas. Hay instituciones que, si el jefe de arriba no firmó, no se hace, entonces, todo es escalonado, tú lo que tienes que hacer es ir dándole sensibilización al de arriba para que la respuesta logre llegar al de abajo [...] esos procesos son desgastantes [...].

[...] a veces, no nos cansamos del trabajo, pero si nos cansamos de las instituciones que no dan la respuesta que deben dar.

Unidos a estos relatos que muestran un cierto desgaste de las personas que trabajan con el tema, durante las entrevistas se pudo percibir cierta desesperanza y desaliento en algunas de las personas entrevistadas, pero al mismo tiempo, su compromiso e interés de seguir aportando y contribuyendo a una mejor atención a los NNA en situación de trata. Ante esta realidad, sería interesante que dentro de las acciones del Plan Nacional de Acción se incluya alguna medida destinada a trabajar con los prestadores de servicios, considerando acciones preventivas y profilácticas que busquen su bienestar.

A modo de resumen, se puede concluir:

- Si bien se reconoce que en los últimos 20 años la trata de personas ha estado más visible en la agenda del Estado, y se identifican algunos avances como la Ley de Trata, elaboración de planes, protocolos y algunas campañas, estos esfuerzos continúan siendo tímidos, se requiere lograr un mayor impulso al tema, de forma tal que se refleje en la asignación de recursos presupuestarios y la armonización de los marcos regulatorios que hasta el momento se ha identificado que tienen algunas incongruencias.
- Este avance lento, reflejado en baja identificación de casos y prestación de servicios de forma precaria, parece contribuir a un cierto desaliento y desesperanza en algunas de las personas con muchos años trabajando el tema, tanto desde el gobierno como de la sociedad civil.



Conclusiones

7

7. Conclusiones

7.1. Generales

- Algunos elementos que inciden en la precaria identificación de casos de NNA migrantes en riesgo o situación de trata, son: la normalización y prácticas culturales que fomentan la explotación de NNA, y al mismo tiempo la encubren; el énfasis puesto, hasta el momento, en la trata de dominicanas en el exterior, y una menor atención a la trata que se da en territorio dominicano, situación que parece estar cambiando en los últimos años; el poco conocimiento y reconocimiento de este delito a nivel de la población, y por último, la débil persecución de los casos, que hasta ahora son identificados por denuncias principalmente informales recibidas por diferentes vías.
- Si bien es cierto que hasta el momento existen pocas investigaciones que aborden de manera específica la trata de NNA migrantes en el país, una serie de investigaciones recientes sobre la trata y tráfico de personas en República Dominicana ofrece algunas pinceladas sobre este fenómeno. El análisis de los hallazgos de estas investigaciones supone una gran oportunidad en la profundización del conocimiento de la trata de NNA migrantes en el país.
- Un aspecto central en el abordaje de la trata de NNA migrantes es la invisibilidad del fenómeno en las estadísticas oficiales, y la percepción tanto en los representantes del gobierno como en las organizaciones no gubernamentales de que la magnitud es considerablemente superior a lo identificado hasta el momento.

Este es un aspecto central que debe ser abordado, de cara a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a esta población.

- Asimismo, 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 con situaciones de explotación y violencia, son elementos que pudieran estar incidiendo en la percepción de las instituciones ante 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 está siendo atendida por la política pública de atención a NNA.
- Esos elementos expuestos, apuntan hacia oportunidades en varios sentidos. En un primer lugar, hacia la visibilización de situaciones y casos que comprometen el bienestar de los NNA y hasta ahora estaban pasando desapercibidas, tales como el trabajo doméstico para terceros, la explotación sexual comercial, las uniones tempranas y otras situaciones de violencia que se dan bajo la sombra de las propias familias. Pero al mismo tiempo, demuestra que las comunidades son un aliado importante y deben fungir como veedores de los derechos de los NNA, de los cuales el Estado debe ser garante.

7.2. Perfil de los NNA migrantes en situación o riesgo de trata

- Los casos de NNA migrantes tratados que han sido identificados en el país, corresponden solamente a NNA haitianos, a pesar de que se reconoce que, a la luz del aumento de la migración

venezolana y la trata de mujeres de esta nacionalidad en el país, se debería estar atento ante la posibilidad de casos en menores venezolanos.

- Los NNA migrantes víctimas de trata o en situación de riesgo en el país, son descritos por los actores clave como niñas y adolescentes entre 12 y 17 años en explotación sexual comercial y servicio doméstico; y niños y niñas desde 0 hasta los 11 años en mendicidad. Con una marcada diferencia por sexo, de acuerdo con la modalidad de explotación de la que son objeto, una mayor presencia de niñas y adolescentes en servicio doméstico y explotación sexual comercial; mientras que los niños y adolescentes se insertan más en labores de venta en las calles y otras formas de explotación laboral.
- La composición familiar de los NNA es percibida como ausente de uno o ambos padres, principalmente monoparentales dirigidos por mujeres, provenientes de un contexto matizado por la pobreza y la violencia, con arreglos que incluyen a personas denominadas como tíos, abuelos, sin que se pueda establecer una relación de parentesco real, conformando lo que un entrevistado denominó «familia informal».
- En términos educativos, los NNA en riesgo o situación de trata son caracterizados como de baja escolaridad, con una ausencia de reconocimiento de sus derechos como NNA, lo que les limita que puedan auto reconocerse como víctimas de un delito. Esta situación ha sido mencionada por otros estudios, tanto nacionales como internacionales.

7.3. Modalidades de trata

- Las modalidades de trata que son identificadas como principales en la población estudiada, son la explotación sexual comercial,

explotación laboral en servicio doméstico y mendicidad. A pesar de que la explotación sexual comercial es la más reconocida, es posible que dada la complejidad de identificar los casos de explotación de NNA para otras modalidades, exista una percepción subestimada del volumen de NNA en estas situaciones.

- A pesar de que la mendicidad es una actividad que se da ante la mirada de todos, y que se han realizado algunos operativos que han permitido dismantelar redes criminales que se dedican a esta actividad; los actores clave refieren que, en la actualidad, esta es una actividad que se desarrolla bajo el auspicio de los padres o familiares de los NNA migrantes. Se requiere ahondar en la presunción del vínculo entre la problemática de la trata y la mendicidad o situación de calle.
- Más allá de las modalidades de trata mencionadas, se requiere definir estrategias que permitan una mejor identificación de los casos desde las comunidades, como escenario próximo y lugar donde se dan algunos de los actos definitorios de la trata.

7.4. De la red de tratantes a la trata menos organizada

- La trata de NNA migrantes en República Dominicana se gesta al interior de las familias y comunidades, y menos en el marco de redes de trata internacional. Este proceso se puede iniciar en Haití, como país de origen del NNA; en la frontera dominico-haitiana o en suelo dominicano, sea en población descendiente o de migrantes recientes. Esto abona en el sentido de lo señalado por Sørensen (2019), de que la trata puede ser el resultado de una migración que salió mal.
- El abordaje de los casos de trata de NNA desde la mirada del crimen organizado limita la identificación de casos que se dan

muchas veces en el marco de las relaciones familiares y las comunidades, restringiendo la identificación a las posibles denuncias, usualmente informales, que son recibidas por las autoridades.

- Prevalece la percepción de que la familia es la principal tratante de los NNA migrantes, identificando modalidades que se dan al interior de los hogares, sin que en ocasiones se requiera la acogida o el traslado de los NNA. Si bien no se debe perder de vista el rol que juega la familia en el proceso de trata, esta visión podría opacar la responsabilidad de los Estados en garantizar la realización de los derechos de los NNA y sus familias, colocando en el ámbito individual lo que debe ser un abordaje más amplio con una visión de lo colectivo y multidimensional.

7.5. Condiciones que facilitan la trata

- La trata de NNA es un fenómeno multicausal. Desde el modelo ecológico se observa *cómo interactúan elementos de los 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 y edad, interactúan con elementos de su entorno familiar, políticas, leyes, normas sociales, creencias y actitudes que se convierten en factores de riesgo que favorecen la ocurrencia y persistencia de este tipo de delito. A la luz de lo anterior, el problema de la trata de los NNA migrantes debe ser considerado como un proceso y no como un evento que se da en un momento puntual de su vida. La pobreza y la desigualdad son elementos estructurales que actúan como motor principal de la trata de NNA.
- La persistencia de la trata se da 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.

- La migración y las políticas migratorias juegan un rol relevante en la trata de NNA. La migración, como estrategia para salir de la pobreza, puede convertirse en la aspiración o salida inmediata de los NNA y sus familias; y las políticas migratorias como reguladoras de este proyecto.
- La migración irregular a través de cruces informales coloca a los NNA en situación de mayor riesgo. Al mismo tiempo, la falta de controles adecuados por los cuatro puntos fronterizos formales permite el tránsito de los NNA solos o acompañados por adultos, sin que se cuente con documentación que avale una relación de parentesco o permiso para trasladar el/la menor.

7.6. Políticas migratorias

- Las dificultades de acceder a una migración regular contribuyen a que las familias se embarquen en proyectos migratorios riesgosos, a través de vías irregulares. Pero al mismo tiempo, la falta de recursos o debilidades en las instituciones que trabajan el tema contribuyen a que la trata persista.
- Existe cierta facilidad para que los NNA crucen la frontera dominico-haitiana, que se da en el contexto de una frontera definida como porosa, pero también por la normalización o tolerancia al cruce de NNA solos o acompañados, sin que se realicen los controles adecuados. Esto se convierte en suelo fértil para la trata de los NNA.
- Parte de la visión adultocentrista se evidencia en las facilidades que son referidas para el cruce de la frontera por los NNA no

acompañados, que son percibidos como sujetos inofensivos y no peligrosos, por lo que se les permite el cruce de forma cotidiana, pero no como sujetos de derechos y con necesidad de protección.

- En los casos que se da la captación, sobre todo en las niñas y los niños no acompañados, esta puede darse al momento de cruzar la frontera. En el cruce de la frontera se identifica que los controles existentes no son suficientes, lo que permite que además de que los NNA crucen solos, lo hagan acompañados de personas que se identifican como familiares, sin que se haga una comprobación de este parentesco.

7.7. Políticas públicas para el abordaje de la trata de NNA migrantes

- En los últimos años el país ha avanzado con pasos tímidos en el abordaje de trata. El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, en su segunda versión, y el Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, se pueden considerar como ejemplo de estos avances. Sin embargo, un plan sin recursos asignados difícilmente pueda lograr los objetivos que le son conferidos.
- El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, contempla entre sus objetivos algunos dirigidos a la población migrante, no obstante, las acciones parecen ser muy generales y no visibilizan las necesidades de la población migrante.
- El Protocolo es un instrumento que ha contribuido a que las instituciones tengan mayor claridad acerca de cómo abordar el tema de trata en los NNA. Sin embargo, pareciera que la

focalización de las instituciones en «la parte que le toca» a raíz de la división en fases, está generando áreas grises, y aún más importante, se diluye la visión integral del NNA y la preservación de su interés superior.

- Tanto en la ejecución del Plan Nacional de Acción como en la implementación del Protocolo de Detección, se ha identificado como un reto lograr una mejor coordinación, seguimiento y compromiso de todas las instituciones involucradas, además de la falta de voluntad política y responsabilidad de actores involucrados en su aplicación. En esta misma línea, el énfasis en los NNA como elementos de prueba, es uno de los aspectos que podría estar incidiendo en la atención.
- La falta de supervisión y recursos en la implementación del Protocolo contribuye a que este se ejecute descansando sobre el rol de cada institución, sin que necesariamente se estén integrando los aspectos definidos en el Protocolo, que buscan preservar los derechos de los NNA y su interés superior.
- La rotación de personal capacitado parece ser muy relevante, debido a que conlleva a que, en ocasiones, personas sin formación ni sensibilización en el tema asuman roles que pueden ser considerados sensibles.
- La percepción de las adolescentes como sexualizadas o como delinquentes, son limitantes para la inserción de los NNA en el sistema de protección. La atención a los NNA en situación de trata implica que las instituciones responsables cuenten con los recursos humanos y materiales adecuados, que les permitan hacer frente a condiciones que pueden desprenderse de este tipo de experiencia y, por lo tanto, no deben ser consideradas como condiciones excepcionales de los NNA en situación de trata.

- El fortalecimiento en la implementación de la política pública debe abarcar todas las fases e instituciones. Sin embargo, una de las instituciones que requiere un mayor fortalecimiento es CONANI, debido a que sobre esta descansa la acogida y satisfacción de las necesidades de los NNA a mediano y largo plazo, y la rectoría del sistema de protección.
- Entre las principales limitaciones identificadas para la atención a los NNA migrantes se encuentran la falta de documentación, barrera idiomática, ausencia de un hogar especializado para la recepción y atención de los NNA en situación de trata, condición migratoria irregular y débil coordinación binacional. Estas limitantes interactúan entre sí.
- No se identifica que a los NNA migrantes en situación de trata se les vulneren sus derechos como resultado de su condición migratoria, si esta vulneración se da, es en el marco de las falencias del sistema de protección. Sin embargo, se reconoce que algunas características propias de los migrantes, como diferencias culturales, incluyendo el hecho de que no hablen español, podría exponerlos a mayores riesgos.
- El lento avance en el abordaje de riesgos o situaciones de trata de NNA, reflejado en baja identificación de casos y prestación de servicios de forma precaria, parece contribuir a cierto desaliento y desesperanza entre algunas de las personas con muchos años trabajando el tema, tanto desde el gobierno como de la sociedad civil.



Recomendaciones

8

8. Recomendaciones

A partir de los principales hallazgos de la investigación y tomando como punto de partida las recomendaciones ofrecidas por las personas entrevistadas, se ofrecen las siguientes recomendaciones encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas al abordaje de la trata de niños, niñas y adolescentes en situación o riesgo de trata en el país.

Una premisa de estas recomendaciones es que, si bien se requiere el desarrollo de políticas públicas que reflejen la realidad de los NNA migrantes, todo esto se debe dar en un contexto de fortalecimiento institucional y de la prestación de servicios a las personas en situación de trata en general, y a los NNA independientemente de su nacionalidad o condición migratoria, primando en todo momento su interés superior.

Entre las recomendaciones ofrecidas por los/as entrevistados/as, se encuentran las que hacen referencia a acciones ya plasmadas en el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020, por lo que la recomendación se dirige al cumplimiento de lo que ya está escrito:

- Diseño e implementación de una campaña nacional de prevención para lograr objetivos y obtener mejores resultados. Consideran que esta campaña debe evitar caer en el sensacionalismo y lograr un mejor alcance que las desarrolladas hasta el momento.
- Instalación de hogares especializados para la atención a los NNA, asumiendo desde el Estado la respuesta a las necesidades de largo plazo.
- Revisión de la Ley 136-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, incorporando aspectos tales como la previsión de

los recursos a ser destinados a la ejecución del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.

En línea con los hallazgos de la presente investigación, acerca de la necesidad de fortalecimiento institucional como uno de los principales retos que se encuentran en la atención y abordaje general de la trata de personas en el país, la mayoría de las recomendaciones ofrecidas por las personas entrevistadas se dirigen al fortalecimiento institucional y a la incidencia para lograr una mayor voluntad política:

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 más el tema desde el Estado, para que descase 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 recurso humano especializado y capacitado para abordar el tema de manera profesional y evitar 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, tanto para la prevención, persecución y atención a los NNA.
- Garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus descendientes.

A luz de los hallazgos de la investigación y tomando como referencia las recomendaciones de las personas entrevistadas, se sugiere:

Registro de datos e investigación

- Sistematizar el cuerpo de conocimientos que se han generado en torno al tema de trata de personas, tanto la interna como la transnacional, aprovechando las recomendaciones que contienen cada uno de los estudios nacionales. De estos estudios, extraer las informaciones que sean relevantes para los NNA migrante y profundizar en ellos.
- Mejorar los registros de información existentes en las instituciones, verificando que estén correctamente recolectadas todos los datos concernientes a la persona en situación de trata, con especial atención a variables que permitan definir si se trata de un migrante: país de nacimiento, nacionalidad, idioma nativo, entre otras.
- Organizar un registro con un código único que permita identificar los casos en todo el ciclo de atención en las diferentes instituciones que intervienen. A partir de esto, desarrollar metodologías de investigación, que permitan un mejor uso de la información ya sistematizada sobre los casos de trata. De esta forma se podría evitar reentrevistar a las personas que han estado en situación de trata, haciéndoles revivir ese evento, sobre todo en los casos judicializados, donde la persona pudo haber sido entrevistada en tres o más ocasiones.
- Desarrollar mecanismos que permitan la identificación de otras modalidades de explotación de NNA, más allá de la explotación sexual comercial, que se dan de manera más oculta como la explotación laboral en sus diferentes manifestaciones, entre ellas, la explotación para el servicio doméstico y la mendicidad.

Abordaje de la trata de personas

- Abordar la trata desde una perspectiva amplia, que tome en cuenta a la persona que está en situación de trata, pero al mismo tiempo las condiciones familiares, comunitarias e institucionales que inciden en que la trata de NNA migrantes ocurra y prevalezca en el tiempo.
- Profundizar en el abordaje de la trata desde una perspectiva más allá del delito, que permita visualizar la realidad de las personas que son explotadas y el contexto en que se da esta explotación.

Fortalecimiento institucional

- Aprovechar la revisión del Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y del Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, como una oportunidad para fortalecer ambos instrumentos. Uno de los ajustes es que se visibilice más lo relativo a los casos de trata de inmigrantes, y se incluyan campañas y servicios en creole.
- Utilizar la revisión de estos instrumentos, como una oportunidad para lograr mayor apropiación del tema en algunas instituciones que, hasta el momento, se han mantenido al margen, a pesar de que su rol institucional, de manera natural, implica una participación activa, y que se encuentran vinculados a través de temas concretos en el Plan o el Protocolo.
- Asumir la capacitación del personal como una actividad permanente y continua, que permita afrontar la alta rotación de personal. Se podría establecer algún proceso de inducción que incluya los aspectos fundamentales sobre la trata y, de manera específica, el abordaje en el caso de NNA, hasta que el personal pueda participar en una capacitación más amplia.

- Fortalecer el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, con énfasis en su entidad rectora, de tal forma que pueda asumir la protección de los NNA y dar seguimiento a las demás instituciones que componen el sistema.

Revisión del Protocolo de Detección y Atención

- Contemplar la posibilidad de reducir el número de fases establecidas en el Protocolo, esto contribuiría a hacerlo más simple y a reducir la visión tan fragmentada de la atención.
- Promover entre las instituciones responsables de las diferentes fases que, si bien tienen asignada una responsabilidad específica, se debe preservar la visión integral del NNA, por lo que una fase no va desconectada de la atención.
- Fortalecer el seguimiento a la implementación del Protocolo, mediante la coordinación entre las instituciones y el rendimiento de cuentas acerca de la evolución de los casos.
- Definir procedimientos operativos orientativos de cómo actuar ante diferentes situaciones que se pueden presentar: casos fuera de horario, falta de espacio para alojamiento, entre otros.
- Hacer una revisión de cuáles han sido los resultados de la implementación del panel para Determinación del Interés Superior del Niño (DIS) (previsto en el Protocolo) en los casos que han sido manejados hasta el momento. La información obtenida utilizarla para mejorar el Protocolo.

Migración y política migratoria

- Fomentar el reconocimiento en las instancias correspondientes del rol que juega la migración en la trata de NNA, y la necesidad de gestionar la migración regular y segura entre República Dominicana y Haití.
- Fortalecer las medidas dirigidas a lograr un mejor control fronterizo, que garantice el respeto de los derechos de los NNA y sus familias, y que limite la ocurrencia de actos delictivos contra los migrantes.

Fortalecimiento de las intervenciones a nivel local y comunitario

- Definir algunas estrategias que permitan aumentar el número de casos identificados, entre estas se podría hacer un trabajo más intensivo a nivel de las localidades, sobre todo en aquellos municipios donde se ha identificado que tienen algunas de las características que los vinculan a un mayor número de casos.
- Ampliar el alcance de las acciones que se están realizando a nivel comunitario, para esto se sugiere un acercamiento a las organizaciones de migrantes, en vista de que cuentan con conocimiento y aceptación de la población migrante en el país.
- Realizar sinergias con iniciativas e instituciones, que permitan el abordaje de las prácticas culturales que han sido identificadas como perjudiciales para los NNA, y que contribuyen a su explotación y trata, desde la familia y en las comunidades. Por mencionar algunas, el programa de reducción de embarazos en adolescentes, uniones tempranas y eliminación del trabajo infantil.

Diseñar intervenciones que respondan a las necesidades de los NNA migrantes

- La prevención y atención de la trata debe considerar las diferencias de acuerdo con el ciclo de vida de niños/as y adolescentes. Estas deben ser contempladas tanto para el diseño de campañas de prevención sobre el tema, como para las estrategias de abordaje de los casos desde el momento de la identificación hasta la reinserción.
- Las intervenciones deben reconocer las diferencias culturales, incluyendo la barrera idiomática, que es uno de los aspectos que han sido mencionados como una limitación para la atención a los NNA migrantes.
- Definir programas de formación técnica dirigida a los y las adolescentes, que permitan su futura incursión en el mercado laboral y contribuya a la definición de un proyecto de vida.

Fortalecimiento de la prevención

- La prevención de la trata debe ser abordada atacando los aspectos estructurales que la generan, como son la pobreza y la desigualdad. Los diferentes estudios realizados en el país ofrecen una serie de recomendaciones interesantes, y el propio Plan Nacional de Acción contiene un eje completo dedicado a este tema. Sin embargo, hasta el momento estas acciones han estado centradas principalmente en capacitaciones y sensibilizaciones, que si bien son importantes, no van a la raíz del problema y, por tanto, contribuyen de manera limitada a su solución.
- Integrar en la prevención actividades dirigidas al reconocimiento de los derechos de los NNA y a la prevención de la violencia en general.

- Realizar intervenciones en poblaciones que han sido identificadas como población en riesgo de trata, como los NNA no acompañados o en movimiento, principalmente en la frontera dominico-haitiana, en zonas turísticas y plantaciones agrícolas.

Coordinación binacional

- Dado que los casos identificados de NNA migrantes en situación de trata en el país corresponden a NNA haitianos, se debe considerar la realización de campañas conjuntas en ambos países, además de continuar fortaleciendo la coordinación entre ambos Estados.
- Realizar actividades preventivas de cara a evitar la trata de NNA venezolanos, como el reforzamiento de controles en los aeropuertos y otros controles.

Recomendaciones para la producción de conocimientos

En términos metodológicos, se recibieron las siguientes recomendaciones encaminadas a profundizar en el conocimiento de la trata de NNA migrantes en el país, y al mismo tiempo, proteger a los NNA en este proceso de generación de conocimientos:

- Realizar un estudio sobre quién consume la trata.
- Realizar investigación solo sobre la trata con fines de explotación para la mendicidad, que se observe por un tiempo relativamente largo las poblaciones inmersas en estas actividades.
- Realizar estudios con informaciones ya recogidas sobre el tema, a través de alianzas con instituciones y organizaciones que

trabajan la trata de personas, por ejemplo, con CONANI y Misión Internacional de Justicia, que, además, podrían ofrecer acceso a los padres de los NNA.

- Evitar revictimizar a las víctimas mediante entrevistas, sobre todo si son muy pequeñas. Incluir una visión más local en las investigaciones, recogiendo más información en las provincias y las comunidades.



Bibliografía

Bibliografía

- Bente, S., & Rosa, C. L. (2006). *Tolerancia social en la población frente al comercio sexual con personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: OIT - IPEC.
- Cáceres, F., & Estévez, G. (2004). *Violencia conyugal: Hurgando tras sus raíces*. República Dominicana: Profamilia.
- CONANI. (2019). *Memoria Institucional*. República Dominicana.
- Congreso Nacional. (2003). *Ley 137-03 Sobre Tráfico Ílicito de Migrantes y Trata de Personas*. Obtenido de <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>
- Congreso Nacional. (2003). *Ley 136-03 Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*. Santo Domingo.
- Congreso Nacional. (2012). *Ley 01-12*. Obtenido de Estrategia Nacional de Desarrollo: <http://www.consultoria.gov.do/consulta/>
- IPEC. (2010). *Hoja de Ruta para hacer de República Dominicana un país libre de trabajo infantil y sus peores formas*, p. 16. Santo Domingo.
- IPEC-OIT. (2005). *El trabajo infantil en la legislación dominicana: recopilación de normas nacionales y convenios internacionales que regulan el trabajo infantil*. República Dominicana: Grupo Editorial Fenix.
- Maldonado, C., Martínez, J., & Martínez, R. (2018). *Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Manual sobre la investigación del delito de trata de personas: Guía de autoaprendizaje (2009). Costa Rica.

Meneses Falcón, C. (2019). *Icade. Revista De La Facultad De Derecho*, (107). Obtenido de ¿Por qué se identifican tan pocas víctimas de trata de seres humanos?: <https://doi.org/10.14422/icade.i107.y2019.001>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes 2017-2020*. Santo Domingo.

Ministerio Público; Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia. (2015). *Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas*. Santo Domingo.

Movimiento de mujeres Domínico-Haitinas. (MUDHA). (2019). *Estudio cualitativo sobre víctimas de la trata interna en la República Dominicana y sus perfiles predominantes entre la población domínico-haitiana*. Santo Domingo: MUDHA.

OBMICA. (2019). *El estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2018*. República Dominicana: Búho, S.R.L.

OBMICA. (2019). *La trata interna, de mujeres, niñas, niños y adolescentes en la República Dominicana*. Santo Domingo: Búho, S. R. L.

OBMICA y FLACSO RD.(2019). *Infancia y adolescencia No Acompañada y en Movimiento entre Haití y República Dominicana*. República Dominicana.

Observatorio migrantes del Caribe. (2011). *Mujeres en el camino*. República Dominicana: Búho.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Obtenido de <https://www.unodc.org/bolivia/es/La-UNODC-presento-el-Informe-Global-de-Trata-de-Personas-2018-con-enfasis-en-sudamerica.html>
- Oficina Nacional de Estadística. (2017). *Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes en la República Dominicana*. República Dominicana.
- OIT-IPEC. (2006). *Plan estratégico nacional para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en República Dominicana*. República Dominicana: Mediabyte.
- Pacheco-Salazar, B. (2018). *Las voces del estudiantado en la investigación socio-educativa: trascendiendo el adultocentrismo*. *Ciencia y Educación*, 2(2). Obtenido de <http://dx.doi.org/10.22206/cyed.2018.v2i2.pp43-51>
- Profamilia. (2002). *Explotación sexual comercial en menores de edad en República Dominicana*. República Dominicana.
- Sørensen, N. N. (2019). *La vida antes, durante y después de la trata: Enfoques innovadores para el estudio de la trata dentro y fuera de República Dominicana*. Distrito Nacional.
- Tejeda, E., & Wooding, B. (2012). *El tráfico ilícito y la trata de personas desde y en República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Búho.
- UNDOC. (2019). *Trafficking in persons report 2019*.
- UNICEF & Prosoli. (2017). *resumen El matrimonio infantil y las uniones tempranas. Estudio de conocimientos, actitudes y prácticas en seis municipios de la República Dominicana*. República Dominicana.
- UNICEF. (2016). *Análisis de situación registro de nacimiento: cerrando las brechas en registro de nacimiento de República Dominicana*.

Recuperado de la página W. Obtenido de eb de UNICEF: <https://www.unicef.org/republicadominicana>

UNICEF. (2017). *Documento del programa para el país Haití*. CEPAL.

UNICEF. (7 de Octubre de 2019). Obtenido de <https://www.ungm.org/UNUser/Documents/DownloadPublicDocument?docId=734301>

UNICEF. (7 de Octubre de 2019). *Procedimiento de Unicef para la aplicación de normas éticas en la investigación, la evaluación y la recopilación y análisis de datos*. Obtenido de <https://www.ungm.org/UNUser/Documents/DownloadPublicDocument?docId=734301>

UNICEF. Comité Español (2006). *Convección sobre los Derechos del Niño*. Obtenido de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Universidad Nacional de Colombia. (2009). *Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo Sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia*. Bogotá.

Vargas García, T., & Maldonado Abreu, S. (2019a). *Trata Interna de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en República Dominicana*. Santo Domingo: Búho.

Vargas García, T., & Maldonado Abreu, S. (2019a). *Trata Interna de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en República Dominicana*. Santo Domingo: Búho.

Vargas, T. (2019b). *Estudio cualitativo sobre la trata de mujeres extranjeras en República Dominicana*. Santo Domingo.



Anexo

Niños, niñas y adolescentes extranjeros víctimas de trata
o en riesgo de trata en República Dominicana

Guía de entrevista

CE -AG00 SC00	
Fecha: Hora inicio: Hora final:	
Lugar de la entrevista:	Entrevistador:
Observaciones:	
P.1. Sexo:	P.2. Institución:
P.3. Cargo actual:	P.4. Tiempo en la institución u organización:
P.5. Función(es) que desempeña:	

- P6. Por favor, comentar cuál es el rol que juega la institución que representa en cuanto a la trata de personas**
- En general, en NNA, en NNA extranjeros
 - ¿Está usted vinculado a este rol de forma directa?
 - ¿Cómo le llegan los casos de trata de NNA?
 - ¿Qué modalidades de trata de NNA se han presentado en la institución?
 - ¿Cuénteme de la experiencia la atención de NNA víctimas de trata en el país?
 - ¿Cuáles son las acciones que ustedes desarrollan en ese sentido?

P7. ¿Cuáles elementos usted entiende que favorecen la persistencia de la trata de NNA extranjeros en el país?

P8. Explorar acerca de algunos aspectos vinculados a la migración que pudieran relacionarse al fenómeno de la trata NNA extranjeras/os en República Dominicana. Evitar inducir la vinculación

- a. Condiciones de viaje al salir del punto de origen (solo, con quién/quienes se migra, hacia dónde se dirige)
- b. Fenómenos naturales,
- c. Crisis de los países de origen,
- d. Condición laboral y migratoria de los padres o tutores
- e. Procesos legales o ilícitos involucrados en la migración
- f. Llegar y establecerse en el destino.
- g. Considerar vulnerabilidad durante ciclo migratorio (origen, tránsito, destino)

P9. Perfil sociodemográfico de los/as NNA extranjeras/os en República Dominicana víctimas o en riesgo de trata

- a. Características principales de estos NNA y sus núcleos familiares
- b. Existen características comunes en estos niños
- c. ¿Qué los hace más vulnerable?

P10. De acuerdo con su experiencia, ¿cuáles son las formas de captación, mecanismos de control y coerción de redes de trata o tratantes de NNA extranjeras/os hacia la República Dominicana (considerar trata como resultado de migrar y trata después de migrar)?

- a. Sistema de captación de víctimas
- b. Vínculos con los tratantes, quienes son los tratantes
- c. En el país, los NNA víctimas de trata de que país o países proviene
- d. ¿Cómo hacen los contactos los tratantes con los NNA?

- e. ¿Qué medios se utilizan para captar los NNA (amenaza o uso de fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso del poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión de pagos o beneficios en cambio del control de la vida de la víctima)?
- f. ¿Cómo llegan los NNA a RD?
- g. Hay ciudades preferidas para captación y ubicación
- h. Destino de los NNA víctimas de trata
- i. ¿Cómo funcionan las redes de trata de NNA inmigrantes en el país?

P11. ¿Me puede comentar acerca de las modalidades de trata de NNA inmigrantes en República Dominicana (explotación sexual y explotación laboral)?

- a. ¿Cómo se da?
- b. ¿Cómo y dónde se insertan principalmente?
- c. ¿Mantienen contacto con familiares?

P12. ¿Qué características identifica en el modelo de atención a víctimas de trata NNA extranjeras/os en República Dominicana?

- a. ¿Cómo usted lo describiría el modelo de atención?
- b. ¿De qué instrumentos o protocolos disponen las instituciones (explorar protocolos diferentes por institución)?
- c. Fortalezas del modelo de atención
- d. Qué limita el accionar de las instituciones
- e. Qué aspectos hay que mejorar

P13. Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de trata de Personas)

- a. ¿Conoce el protocolo de atención (¿indagar lo específico que le toca a esa institución? ¿Ver que tanto los protocolos internos se alinean con los procesos trazados en las fases del protocolo)?
- b. ¿Cómo ha sido la implementación del protocolo?

- c. Principales logros
- d. Principales retos y dificultades en su implementación
- e. ¿Qué hace cada institución en las distintas fases que establece el protocolo?:
 - a. Fase de detección
 - b. Fase de atención directa a NNA,
 - c. Fase de atención de Necesidades urgentes
 - d. Fase de atención de Necesidades a corto plazo,
 - e. Fase de atención de Necesidades a largo plazo

(Indagar si cumplen con esta fase)
- f. ¿Cuál de las fases resulta más compleja y a qué atribuye esta complejidad?
- g. Los derechos humanos de los NNA, ¿cómo se salvaguardan, protección integridad, atención?
- h. Diferencia entre la atención a NNA dominicanos y NNA extranjeros
- i. Medidas especificadas en el convenio para la población migrante.
 - a. Servicios de traducción (si fuese necesario)
 - b. Contacto con su embajada
 - c. Regularización de estatus
 - d. Coordinación binacional
- j. ¿Qué pasa con estos NNA una vez son rescatados o cuando son mayores de edad (regularización estatus migratorio, retorno a su país, reinserción)?

P14. El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (ejes estratégicos: prevención, persecución y procesamiento de tratantes y traficantes, protección a víctimas y testigos)

- a. ¿Conoce el Plan? (Si la respuesta es «No», pasar a la pregunta 15)
- b. ¿Fue evaluado el plan anterior?
- c. Principales logros que ha tenido el plan

- d. ¿Cuáles considera son los principales retos para la implementación del plan en general (en sus ejes estratégicos: prevención, persecución y procesamiento de tratantes y traficantes, ¿protección a víctimas y testigos)?
- e. Puede mencionar algunos resultados que ha tenido el Plan a su entender (directos, indirectos)

P15. Impacto que tienen las políticas migratorias en población de NNA extranjeras/os víctimas o en riesgo de trata en República Dominicana.

- a. Puede mencionar algunas situaciones o condiciones que entiende puede hacer a una persona más vulnerable a la trata y a ser tratada (Indagar estatus migratorio irregular)
- b. Repatriación, deportación (a veces se separan las familias, conocen casos de NNA que han quedado solos)
- c. Control fronterizo
- d. Las personas víctimas de trata con estatus irregular pueden acceder a la regularización. ¿Cómo pueden acceder? ¿Se cuenta con datos acerca del número de estos casos?
- e. Ofertas laborales no reguladas

P16. ¿Cómo cree usted que se podría prevenir la de NNA extranjeros en el país?

P17. ¿Qué recomendaciones podría ofrecer para el diseño de políticas públicas para prevenir y combatir la explotación infantil y la trata de niñas, niños y adolescentes extranjeras/os?

- a. En general (interacción instituciones, trámites)
- b. Prevención de la trata
- c. Marco legal (marco legal migratorio, marco legal sobre trata y tráfico, y protección de NNA)
- d. Protocolo de Detección, Asistencia y Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas
- e. Atención a las víctimas

- f. El Plan Nacional de acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (ejes estratégicos: prevención, persecución y procesamiento de tratantes y traficantes, protección a víctimas y testigos)
- g. ¿Qué mejoraría o cambiaría?

Niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación o riesgo de trata en República Dominicana desde la perspectiva de actores claves terminó de imprimirse en los talleres gráficos de Editora Corripio, en marzo de 2022, en Santo Domingo, República Dominicana.



UNIÓN EUROPEA



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