



VICEPRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



Análisis del marco legal y normativo vigente en el país vinculado a la protección social que contribuya a identificar obligaciones y compromisos del Estado dominicano con los/as dominicanos/as residentes en el exterior, la población retornada y los/as extranjeros/as residentes en el país

INFORME FINAL

Análisis del marco legal y normativo vigente en el país vinculado a la protección social que contribuya a identificar obligaciones y compromisos del Estado dominicano con los/as dominicanos/as residentes en el exterior, la población retornada y los/as extranjeros/as residentes en el país

Informe final

**Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
Instituto Nacional de Migración
Banco Interamericano de Desarrollo**

Nahirobi A. Peguero Luciano
Consultora

Santo Domingo, junio 2019

DIRECCIÓN GENERAL

Margarita Cedeño
Vicepresidenta de la República Dominicana
Coordinadora del Gabinete de Políticas Sociales

COORDINACIÓN

Rosa María Suárez Vargas
Directora técnica del Gabinete de Políticas Sociales

Florinda Rojas
Directora ejecutiva
Instituto Nacional de Migración

Matilde Chávez
Dirección de Comunicación
Gabinete de Políticas Sociales

Amarfi Peralta
Encargada de la División de Comunicación
Instituto Nacional de Migración

Andiel Galván
Subdirector de Comunicación
Gabinete de Políticas Sociales

Chaneli Brazobán
Encargada de Comunicación
Dirección Técnica del Gabinete de Políticas Sociales

SUPERVISIÓN GENERAL

Marco Morales
Departamento de Investigación y Estudios Migratorios
Instituto Nacional de Migración

Julissa Holguín
Coordinadora de Unidad de Políticas Públicas e
Innovación
Gabinete de Políticas Sociales

PRODUCCIÓN

Nahirobi Peguero – Consultora

COLABORACIÓN EN LA PRODUCCIÓN Y EDICIÓN DE TEXTOS

Bienvenido Silfa Cabrera
Analista en Políticas Públicas
Unidad de Políticas Públicas e Innovación

Aris Balbuena
Analista de Investigación
Departamento de Investigación y Estudios Migratorios
Instituto Nacional de Migración

Camila Bidó
Auxiliar de Innovación en Políticas Públicas
Unidad de Políticas Públicas e Innovación

Mario Esteban Sosa
Analista de Innovación en Políticas Públicas
Unidad de Políticas Públicas e Innovación

COLABORACIÓN EN LA EDICIÓN DE TEXTOS

Rocío Acosta
Analista de Investigación
Departamento de Investigación y Estudios Migratorios
Instituto Nacional de Migración

Bienvenido Barrientos
Asistente
Departamento de Investigación y Estudios Migratorios
Instituto Nacional de Migración

CORRECCIÓN DE ESTILO

Daniel García

Índice

Siglas y acrónimos /5

Introducción /6

I. Objetivos y metodología /8

1.1. Objetivos /8

1.2. Metodología /8

2. Marco legal y normativo de protección social a la población migrante y retornada en República Dominicana /10

2.1. Compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social con los dominicanos residentes en el exterior /12

2.1.1. Mercado laboral y seguridad social /15

2.1.2. Educación y cultura /16

2.1.3. Salud y seguridad alimentaria /18

2.1.4. Protección a menores de edad, envejecientes, personas con discapacidad y mujeres /19

2.2. Compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social con la población retornada /21

2.2.1. Mercado laboral /23

2.2.2. Seguridad social /25

2.2.3. Salud /28

2.2.4. Alimentación /29

2.2.5. Educación /31

2.2.6. Vivienda /32

2.2.7. Protección a menores de edad, envejecientes, personas con discapacidad y mujeres /33

2.2.8. Cultura /40

2.3. Compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social con extranjeros residentes en la República Dominicana /41
2.3.1. Mercado laboral /48
2.3.2. Seguridad social /53
2.3.3. Salud /56
2.3.4. Alimentación /60
2.3.5. Educación /61
2.3.6. Vivienda /63
2.3.7. Protección a menores de edad, envejecientes, personas con discapacidad y mujeres /64
2.3.8. Cultura /71
3. Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas /72
4. Conclusiones y recomendaciones /73
4.1. Conclusiones /73
4.2. Recomendaciones /76
Referencias bibliográficas /80

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
ARS	Administradoras de Riesgos de Salud
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENAPEC	Centros APEC de Educación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPROM	Comité Internacional de Protección a la Mujer Migrante
CITIM	Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidad
CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
CONDEX	Consejo Nacional para Comunidades Dominicanas en el Exterior
DGM	Dirección General de Migración
DIDA	Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social
ENI	Encuesta Nacional de Inmigrantes
FIES	Programa Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FIES	Fondo para el Fomento de la Investigación Económica y Social
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
INDEX	Instituto de Dominicanos en el Exterior
INM-RD	Instituto Nacional de Migración
JCE	Junta Central Electoral
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MESCYT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
MINER	Ministerio de la Mujer
MINERD	Ministerio de Educación
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MT	Ministerio de Trabajo
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONE	Oficina Nacional de Estadística
PGR	Procuraduría General de la República
PNRE	Plan Nacional de Regularización
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SENAE	Servicio Nacional de Empleo
SENASA	Seguro Nacional de Salud
SISALRIL	Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
TC	Tribunal Constitucional
TSS	Tesorería de la Seguridad Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas
UNRE	Unidad de Reinserción de Repatriados

INTRODUCCIÓN

La República Dominicana es un país de inmigración, emigración y tránsito. Aun siendo un lugar de destino para inmigrantes de diversos países, la cantidad de emigrantes dobla la de extranjeros residentes en su territorio (INM-OIM, 2017). También se reporta un alto número de dominicanos retornados desde otros países (INM, 2018).

Los fenómenos migratorios, ya sean de inmigración, emigración o retorno, envuelven una serie de factores de tipo social, económico y cultural. Algunas personas emigran debido a las condiciones socioeconómicas de su país de origen. Sin embargo, la misma condición de inmigrantes les coloca en una situación de vulnerabilidad en los países de destino. Lo anterior se debe a diversos elementos, los cuales han sido expuestos por académicos e investigadores en el tema de migración (INM, 2018; Maldonado Valera, C., *et al.*, 2018; INM-OIM, 2017). De igual manera, el retorno, especialmente cuando es forzoso, viene cargado de conflictos que dificultan la inserción o reinserción social de los individuos (INM-OIM, 2017; INM, 2018).

Tomando en cuenta lo anterior, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)¹ y el Instituto Nacional de Migración (INM)² llevan a cabo el proyecto «Migración internacional y protección social», el cual comprende una serie de estudios que buscan aportar a la reflexión sobre cómo abordar el fenómeno de la migración desde la protección social, y contribuir a la formulación e implementación de políticas migratorias desde un enfoque de derechos.

El presente informe se corresponde con un estudio que forma parte de dicho proyecto. En él se analiza el marco legal y normativo vigente en República Dominicana, vinculado a la protección social, con el fin de identificar las obligaciones y compromisos del Estado con los/as dominicanos/as residentes en el exterior, la población retornada y los/as extranjeros/as residentes en el país (GCPS-INM, 2018). Como parte del análisis, se incluye información de la normativa, políticas y programas de protección social a favor de migrantes y retornados de cinco países de la región (Costa Rica, Ecuador, Argentina, Curazao y Panamá), que sirven de referencia y permiten hacer comparaciones. Se tomaron en cuenta las leyes nacionales y los convenios internacionales ratificados por el país, relacionados con migración y protección social, entrevistas a actores clave e información bibliográfica disponible.

Este informe está compuesto por cuatro secciones: la primera se refiere a los objetivos y metodología de la investigación; la segunda presenta el análisis desagregado según la categoría de migrante (dominicanos residentes en el exterior, retornados y extranjeros residentes en el país), y sector de protección social (mercado laboral, seguridad social, salud, alimentación, educación, vivienda, protección a menores de edad, protección a envejecientes, protección a personas con discapacidad y protección a mujeres), identificando los compromisos y obligaciones del Estado y comparando con las experiencias de otros países; la tercera se centra en el tráfico ilícito de

¹ Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS): instancia de articulación para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Sistema de Protección Social de República Dominicana.

² Instituto Nacional de Migración (INM): organismo del Estado dominicano que tiene entre sus funciones la de contribuir a la gestión migratoria de la República Dominicana mediante la investigación, acciones formativas y propuestas de políticas públicas que beneficien el desarrollo sostenible y fortalezcan la gobernanza migratoria.

migrantes y trata de personas, ya que la victimización de dichos delitos incrementa la vulnerabilidad de las poblaciones estudiadas (Maldonado Valera, C. *et al.*, 2018); y la última presenta las conclusiones, recomendaciones y propuestas de inclusión a favor de los emigrantes, retornados e inmigrantes.

1. Objetivos y metodología

1.1. Objetivos

Objetivo general

Analizar el marco legal y normativo vigente en el país vinculado a la protección social e identificar las obligaciones y compromisos del Estado dominicano con los/as dominicanos/as residentes en el exterior, la población retornada y los/as extranjeros/as residentes en el país.

Objetivos específicos

- a) Consultar el marco normativo nacional en materia de protección social y migratoria.
- b) Examinar convenios y acuerdos internacionales firmados por el Estado dominicano que devienen en compromisos con la población migrante en materia de protección social.
- c) Analizar normas, políticas y programas de protección social dirigidos a la población migrante en cinco países de la región de América Latina, como son: Costa Rica, Argentina, Curazao, Panamá y Ecuador.
- d) Realizar propuestas para la inclusión de la población migrante en la protección social (diáspora, retornados, víctimas de trata e inmigrantes) según el marco normativo nacional e internacional.

1.2. Metodología

En vista de que el tema abordado ha sido poco explorado y considerando los objetivos del estudio, se optó por realizar una investigación con enfoque cualitativo. De igual manera, el estudio fue de carácter analítico, ya que requirió la interpretación de instrumentos legales, así como la consideración de necesidades y situaciones de protección social en la población migrante y retornada.

Además, se trata de una investigación aplicada, debido a que se buscó generar insumos y propuestas que puedan servir para la formulación de políticas de inclusión de los migrantes en la protección social, como respuesta al objetivo *d*.

Para la identificación de los compromisos y obligaciones del Estado dominicano con los/as dominicanos residentes en el exterior, la población retornada y los/as extranjeros/as residentes en el país se realizó una revisión documental de las leyes nacionales, y tratados y convenios internacionales relacionados con la protección social, ratificados por el país. Luego se efectuó un análisis interpretativo de dichas leyes. El primero de estos análisis fue la interpretación gramatical del texto de la Constitución y la legislación internacional referente a la protección social, prestando especial atención a palabras que indican compromisos, obligaciones, responsabilidades y funciones del Estado. De igual manera, se documentó la cobertura poblacional de dichos

compromisos del Estado. A continuación, se hizo uso de otras leyes dominicanas para interpretar las disposiciones legales amplias de la Constitución y las leyes internacionales. En algunos casos, fue necesario acudir a reglamentos, resoluciones, decretos y otras normativas nacionales para darles sentido a textos vagos. También se consultaron las Constituciones y leyes de migración, extranjería y movilidad humana de Costa Rica, Argentina, Ecuador y Panamá.

Adicionalmente, se revisaron artículos e informes escritos por académicos y expertos en migración y protección social en República Dominicana y en los demás países investigados, así como informes, documentos y artículos de periódicos.

Se llevaron a cabo, además, entrevistas exploratorias a siete actores clave con la intención de entender la situación actual de protección social a la población estudiada. Las mismas fueron semiestructuradas debido a que se introdujeron nuevas preguntas partiendo de información provista por los entrevistados. Entre los participantes están:

- Oneyda Tejeda, licenciada en Derecho. Directora de la Unidad de Reinserción de Repatriados de la Procuraduría General de la República.
- José Castillo, licenciado en Derecho. Analista de Investigación del Instituto Nacional de Migración y licenciado en derecho.
- Eddy Tejeda, licenciado en Derecho. Coordinador de programas e investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rafael Durán, sociólogo. Profesor de la Escuela de Sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- Alicia Sangro, coordinadora de programas de la Organización Internacional para las Migraciones.
- Cecilia Báez, vicecónsul de Asuntos Comunitarios, Consulado General de República Dominicana en Nueva York.
- Virginia Rodríguez Urraca, encargada del Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante.

Los datos recopilados en las entrevistas, otros estudios y documentos se contrastaron con los resultados del análisis del marco legal y normativo. Esto permitió identificar brechas en protección social en base a la normativa y a la realidad de protección social de la población migrante y retornada.

Con el fin de responder al objetivo *c*, se realizó un análisis comparativo entre las experiencias de Costa Rica, Argentina, Ecuador, Curazao, Panamá y República Dominicana, tomando en cuenta el marco legal y normativo, y políticas y programas de protección social a inmigrantes, emigrantes y retornados. Esto permitió identificar y describir las semejanzas y diferencias entre los países con el fin de tomarlas como referencias para la elaboración de propuestas de inclusión.

La información resultante de las actividades antes mencionadas constituye los hallazgos expuestos en este estudio, en conjunto con las propuestas de inclusión a la protección social, concebidas a partir de los compromisos y obligaciones del Estado, y las brechas y barreras de acceso a protección social de los grupos poblacionales estudiados.

2. Marco legal y normativo de protección social a la población migrante y retornada en república dominicana

La delimitación de lo que se entiende como protección social en este estudio, parte de lo establecido en los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La CEPAL establece que:

La protección social abarca una variedad de políticas y acciones en diversos ámbitos que deben promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, las pensiones y el cuidado; también debe buscarse el logro de ciertos niveles dignos de ingreso. (CEPAL, agosto 2018).

Entre las dimensiones de protección social relevantes para este estudio, están: salud, educación, seguridad social, trabajo, desarrollo social y bienestar; con atención particular a ciertos segmentos poblacionales, como las mujeres, menores de edad, adolescentes, envejecientes y personas con discapacidad.

La República Dominicana, en el artículo 7 de la Constitución, se define como un Estado social y democrático de derecho. Estas características indican la importancia de los asuntos sociales para la nación en general. La prioridad y énfasis en la protección social se evidencian en el artículo 8 de la Constitución, que la considera función esencial del Estado:

[...] la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Atendiendo a una interpretación literal de las primeras palabras de este artículo, se podría concluir que el Estado dominicano asume un compromiso de protección equitativa de los derechos con todas las personas, incluyendo emigrantes, inmigrantes y retornados. El artículo 25 de la Constitución aclara que los “Extranjeros y extranjeras tienen en la República Dominicana los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen esta Constitución y las leyes [...]”.

Las secciones de los derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución reconocen dichos derechos a todas las personas, pero, en algunos casos, resaltan diferencias entre dominicanos y extranjeros en cuanto a protección y garantía de estos. De igual manera, las disposiciones legales de los convenios internacionales generalmente abarcan a toda la población dentro del territorio nacional, por ende, excluyendo a dominicanos residentes en el extranjero. Otras leyes, reglamentos, resoluciones y normas nacionales explican cuando un compromiso u obligación del Estado cubre o no a emigrantes, retornados o inmigrantes.

La importancia de la protección social también se encuentra manifiesta en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley No. 1-12. En sus artículos 5, 7, 8, 9 y 11 se reconocen aspiraciones como país a largo plazo y se establecen ejes de desarrollo social, promoción de

equidad, justicia social e igualdad de oportunidades para toda la población en lo que respecta a educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, con políticas, planes y programas que incorporen enfoques de derechos humanos y género.

La República Dominicana está entre los 7 de los 33 países de América Latina que hace mención explícita de los derechos y protección a los extranjeros en igualdad de condiciones con la población nacional.³ También se encuentra entre los 16 países con una Ley General de Migración que incluye instituciones, directrices y principios para la política pública dirigida a la población migrante (Maldonado Valera, C., *et al.*, 2018). Por otra parte, la legislación nacional sobre relaciones exteriores refleja la protección a dominicanos en el exterior y retornados. Costa Rica, Argentina, Ecuador y Panamá cuentan con normativa específica sobre migración. Sin embargo, la naturaleza de las leyes sobre migraciones varía en los diferentes países. En algunos, las leyes se enfocan en el control y regulación de entrada y salida, otras tienen un balance entre control y protección a los migrantes. En el caso de Curazao, no se identificó información sobre leyes específicamente diseñadas para inmigrantes, emigrantes ni retornados. Tampoco se encontró información sobre ningún programa de protección social para estos grupos poblacionales.

En República Dominicana no existe una ley general de protección social ni una ley específicamente diseñada para protección social a los migrantes y retornados. La Ley General de Migración 285-04 se enfoca en control de entradas, salidas y permanencia. Esta ley cuenta con pocas secciones destinadas a proveer las funciones de diversas entidades del Estado respecto a la protección social. En su artículo 26, la ley establece que los extranjeros habilitados para trabajar cuentan con la protección de las leyes laborales y sociales. Otros países, como Ecuador, van más allá y detallan los derechos sociales y económicos de los extranjeros, aun cuando se encuentren en estatus migratorio irregular. Además, en Ecuador, a diferencia de República Dominicana, existe una Ley de Movilidad Humana que se enfocan los derechos de inmigrantes, emigrantes y retornados (OIM, 2018). El artículo 2 de dicha ley establece los principios de igualdad ante la ley y no discriminación respecto a los migrantes. De igual manera, aborda directamente la protección de los derechos de los niños migrantes. El capítulo III del título I detalla los derechos de las personas extranjeras. Esa ley reconoce los derechos de los inmigrantes a la salud, movilidad, trabajo, seguridad social, etc. También cuenta con un capítulo sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Todas las instituciones estatales de Ecuador están obligadas, por dicha ley, a transversalizar la movilidad humana como enfoque en todas las políticas, programas, proyectos y servicios, según establece en su artículo 167.⁴ Cabe resaltar que las políticas migratorias de Ecuador enfatizan los derechos de los migrantes, en vez de las necesidades económicas (OIM, 2018).

República Dominicana no ha adoptado legislación internacional específicamente dedicada a la población migrante, con la excepción de las convenciones sobre derechos de los refugiados y tráfico ilícito de migrantes. Sin embargo, sí ha ratificado tratados y convenios internacionales sobre derechos sociales, económicos y culturales, que favorecen a la población en general, incluyendo a migrantes, aunque no se utilice la palabra «migrante» de forma literal.

³Costa Rica, Argentina, Ecuador y Panamá también reconocen los derechos de los extranjeros en sus respectivas Constituciones. En su Constitución, Ecuador usa la palabra «migrantes», literalmente, para referirse a este grupo poblacional (Maldonado Valera, C., *et al.*, 2018).

Mediante diversas leyes nacionales, el Estado ha distribuido las responsabilidades entre las distintas dimensiones de la protección social. Estas asignan funciones específicas a los ministerios y departamentos designados como representantes del Estado en los diferentes sectores. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo tiene compromisos y obligaciones de acciones y políticas dirigidas a proteger a la población vulnerable en el mercado laboral. De igual manera, las leyes y reglamentos nacionales requieren la coordinación entre varias entidades del Estado para ejercer ciertas responsabilidades vinculadas a la protección social. A continuación, se detallan estos compromisos según grupo poblacional y sectores de protección social, basados en las leyes nacionales e internacionales ratificadas por la República Dominicana.

2.1. Compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social con los dominicanos residentes en el exterior

La emigración, aunque muchas veces es parte de una búsqueda de «mejores oportunidades», responde a razones muy variadas. De los 402,339 dominicanos que obtuvieron residencia permanente en Estados Unidos entre los años 2005 y 2012, 396,982 emigraron por reunificación familiar o por ser familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses; mientras que 3,694 se fueron en búsqueda de empleo.

Independientemente de los motivos de salida, el proceso de emigración podría envolver situaciones de vulnerabilidad (INM-OIM, 2017). De acuerdo con información del *Perfil migratorio de República Dominicana 2017*, algunos hogares de emigrantes viven en situación de pobreza en de los países de destino. El perfil muestra que, en Estados Unidos, la diáspora mantiene brechas económicas, en comparación con nacionales de otros países (INM-OIM, 2017).⁵ De igual manera, se reportó que los dominicanos experimentaron situaciones de vulnerabilidad como consecuencia del paso del huracán María en Puerto Rico, y las crisis económicas y sociales de Venezuela y España (MIREX, 26 mayo 2017; *Diario Libre*, 31 enero 2013 y 26 mayo 2017).

Adicionalmente, la irregularidad puede contribuir al aumento de vulnerabilidad de la diáspora. Entre el 2004 y 2015, 15,999 dominicanos fueron interceptados por las autoridades costeras estadounidenses al tratar de ingresar a Puerto Rico sin autorización (INM-OIM, 2017). Por estas razones es importante identificar las acciones que puede tomar el Estado para garantizar protección social a este grupo de personas.

A los dominicanos residentes en el exterior, como a todos los demás dominicanos, se les reconocen los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos en la Constitución y otras leyes de la República Dominicana. Sin embargo, existen ciertos límites debido a que la mayoría de las acciones contenidas en la ley para fines de garantizar dichos derechos, son de carácter territorial.⁶

El Estado tiene la facultad de tomar acciones directas en el país para asegurarse de que los derechos de la población dentro del territorio nacional sean respetados. Aunque esta facultad de garantizar derechos solo alcance a su territorio, el Estado no está absuelto de obligaciones para con

⁵ Al año 2014, 28% de hogares dominicanos estaban debajo de la línea de pobreza. Los hogares de otros inmigrantes originarios del Caribe presentaban 21% en incidencia de pobreza.

⁶ Entrevista con José Castillo, analista de Investigación en INM y licenciado en Derecho con especialidad en Derechos Humanos, 9 de octubre del 2018.

los dominicanos en el exterior en materia de protección social. Las limitaciones territoriales no lo eximen de sus responsabilidades con la comunidad dominicana fuera del país.

La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior No. 630-16, contiene los principales compromisos del Estado en cuanto a protección social a favor de dominicanos residentes en el exterior. En su artículo 3, inciso 2 planea como uno de los objetivos de la política exterior del Estado dominicano la asistencia a dominicanos/as en el exterior con relación a sus derechos fundamentales y adquiridos.⁷ Algunas de sus obligaciones y compromisos se encuentran enunciados a continuación.

Mediante la Ley No. 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, en su artículo 23, objetivo 2.3.8, el Estado tiene el compromiso de «promover y proteger los derechos de la población dominicana en el exterior y propiciar la conservación de su identidad nacional».⁸ Este artículo de la ley requiere que el Estado tome acciones para garantizar que los derechos de los dominicanos en el exterior sean respetados, incluyendo los económicos, sociales y culturales. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) es responsable de defender, promover y proteger los intereses y derechos de sus nacionales en el exterior (artículos 9, inciso 12, y 19, inciso 3, Ley No. 630-16).

El MIREX, junto a la Dirección General de Migración y el Consejo Nacional de Migración tienen la responsabilidad de promover acuerdos con autoridades extranjeras con el fin de regularizar el estatus migratorio de dominicanos en el exterior (artículo 149, Ley No. 285-04).

De igual manera, el Estado tiene la obligación de establecer los mecanismos para que la diáspora mantenga activos sus vínculos económicos, sociales y culturales con la República Dominicana (artículo 23, línea de acción 2.3.8, Ley No. 1-12).

Asimismo, las embajadas y consulados dominicanos en países con mayor concentración de nacionales, como representantes del Estado tienen la responsabilidad de proteger de manera eficiente los derechos de los allí residentes, y de prestar servicios culturales a la referida población (artículo 142, Ley No. 285-04). También corresponde al Estado, vía el Instituto de Dominicanos en el Exterior, llevar a cabo programas, proyectos y políticas para la promoción de los derechos de los dominicanos emigrados que contribuyan a mejorar su calidad de vida (artículo 48, Ley No. 630-16).

En la práctica, existen algunos programas de protección social a favor de los dominicanos en el exterior. Entre los más exitosos está Cielo RD, administrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y consulados dominicanos en algunas ciudades, a través del cual se ofrecen beneficios de repatriación de cadáveres a República Dominicana y cobertura de servicios funerarios en el país o sepultura en el país de residencia, y ayuda económica para familiares.⁹ Otro programa que ha sido implementado en algunas ciudades donde residen dominicanos es Ventanilla Unica Inmobiliaria, mediante la cual se les facilita la compra de viviendas. A los beneficiarios de este

⁸ La Ley No. 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, «contiene la formulación de la visión de Nación de largo plazo, los Ejes, Objetivos y Líneas de Acción estratégicas, un conjunto de indicadores y metas que el país se propone lograr en el horizonte temporal de aplicación de la Estrategia». Esta ley también establece los compromisos asumidos por el Estado en cuanto a las reformas asociadas con los diversos ejes.

⁹ Programa Cielo RD. Recuperado de: <http://cielord.com/que-es-cielord>.

programa se les otorgan bonos que aportan entre 8% y 12% del valor de la vivienda (Presidencia de la República, septiembre 2018).¹⁰

Aunque el Estado ha realizado esfuerzos para cumplir con la obligación de crear programas para el mejoramiento de la calidad de vida de los dominicanos en el exterior, aún existen brechas y desafíos. Según la representante del Consulado Dominicano en Nueva York, las debilidades en algunos programas se atribuye a la falta de monitoreo.¹¹ Años atrás, se creó un comité para dar seguimiento a los programas concebidos en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consulado Dominicano en Nueva York. Sin embargo, de acuerdo con la representante del Consulado, este comité nunca entró en funcionamiento.¹²

Entre los retos que enfrenta el Consulado Dominicano en Nueva York está la carencia de recursos económicos.¹³ De acuerdo con la entrevista a la vicecónsul señora Cecilia Báez, los fondos no son siempre suficientes para suplir todas las necesidades de la comunidad dominicana en el exterior. De igual manera, en dicha entrevista se identificó la necesidad de entrenar al personal del Consulado sobre asistencia a los dominicanos.¹⁴

Varios de los países comparados con República Dominicana tienen leyes de migración, extranjería y movilidad humana que rigen los compromisos de protección social con los emigrantes. Ecuador, Argentina y Costa Rica, por ejemplo, combinan las disposiciones sobre protección de nacionales en el extranjero en sus leyes de movilidad humana o migración. Panamá, al igual que República Dominicana, refleja la protección a panameños en el extranjero mediante su ley de relaciones exteriores. No existe información oficial sobre leyes de protección a emigrantes de Curazao (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Principales leyes sobre emigrantes de República Dominicana y cinco países de la región

	PAÍSES					
	Rep. Dom.	Costa Rica	Argentina	Ecuador	Curazao	Panamá
Leyes nacionales sobre protección a los emigrantes	Ley No. 630-16 Ley General de Migración, Capítulo VIII	Ley No. 8764, Ley General de Migración y Extranjería	Decreto Ley, «Ley de Migraciones No. 25.871»	Ley No. 938; Ley Orgánica de Movilidad Humana	No existe información oficial disponible	Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece la carrera Diplomática y Consular
Principales instituciones para emigrantes	Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección General de Migración y Extranjería	Dirección Nacional de Migraciones	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	No existe información oficial disponible	Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁰ En el Consulado Dominicano en Nueva York, la Ventanilla Inmobiliaria ya está siendo implementada. Ver «¿Qué es la Ventanilla Inmobiliaria?». Recuperado de: <http://www.consuladord-ny.net/inmobiliaria>.

¹¹ Entrevista a Cecilia Báez, vicecónsul de Asuntos Comunitarios, Consulado Dominicano en Nueva York, 27 de diciembre del 2018.

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ídem.

Fuente: elaboración propia en base a perfiles nacionales de institucionalidad social, CEPAL. Recuperado de: <https://dds.cepal.org/bdips/paises.php>

De igual manera, en cuatro de los cinco países anteriormente mencionados se identificaron programas y medidas para favorecer o proteger a los nacionales residentes en territorio extranjero. Ecuador tiene un Plan Nacional del Buen Vivir, que contempla el tema de la migración y «establece como prioridad la consolidación del marco jurídico sobre la movilidad humana y el fortalecimiento de los mecanismos para proteger los derechos» de ecuatorianos en el exterior.¹⁵ Dentro de ese mismo plan se encuentran una serie de programas que ofrecen asistencia de educación, empleo, boletos aéreos y salud a los emigrantes que desean retornar a Ecuador.¹⁶ Muchos de esos beneficios solo aplican en territorio ecuatoriano. En Ecuador, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana es el órgano rector en materia de política internacional y movilidad humana.

Ecuador también tiene un programa para bono de vivienda a favor de los ecuatorianos residentes en el exterior. Dicho programa es un subsidio del gobierno nacional y los beneficiarios reciben bonos valorados desde US\$ 2,000 hasta US\$6,000 para el mejoramiento y construcción de viviendas en Ecuador.¹⁷

Costa Rica tiene un Fondo Social de Migración, creado mediante su Ley General de Migración y Extranjería No. 8764. Este fondo tiene el objetivo de facilitar la integración social de los emigrantes a los servicios de salud, educación, migración, seguridad y justicia en Costa Rica (artículo 241, Ley No. 8764). El mismo proviene de un pago adicional de 25 dólares que deben hacer los usuarios cada vez que utilizan servicios migratorios (artículo 33, Ley no. 8764).

Argentina, por otro lado, tiene un programa coordinado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el apoyo de consulados y otras entidades gubernamentales para asistencia humanitaria a emigrantes en situación de vulnerabilidad.¹⁸

Existen otros compromisos del Estado dominicano y experiencias de otros países relativas a sectores de protección social específicos. A continuación, se detallan esos compromisos y experiencias.

2.1.1. Mercado laboral y seguridad social

El Código del Trabajo, ley que rige las relaciones laborales en República Dominicana, tiene como principio que las disposiciones establecidas en él son de carácter territorial (principio IV, Código del Trabajo). En consecuencia, los compromisos y obligaciones del Estado, por medio del referido instrumento legal, abarcan a los dominicanos y extranjeros residentes en el país.

Lo anterior no significa que los dominicanos en el exterior están desprotegidos. La Ley General de Migración establece que el Estado, mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene el compromiso de promover la suscripción de acuerdos o convenios con países receptores de

¹⁵Ministerio de Movilidad Humana del Ecuador. *Programas a Favor de Migrantes*. Recuperado de: <https://mexico.embajada.gob.ec/programas-a-migrantes/>

¹⁶Ídem.

¹⁷Ministerio de Movilidad Humana del Ecuador. *Programa Bono de Vivienda*. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programa-bono-de-vivienda-para-personas-migrantes/>.

¹⁸OIM. Programa de Asistencia Humanitaria para Migrantes en Situación de Vulnerabilidad. Recuperado de: <http://argentina.iom.int/co/programa-de-asistencia-humanitaria-para-migrantes-en-situacion-de-vulnerabilidad>.

emigrantes dominicanos, con el fin de garantizarles la igualdad con los nacionales del país receptor en derechos laborales, individuales y de seguridad social (artículo 141, Ley No. 285-04).

En el presente estudio, no se identificó información sobre las medidas o políticas que implementa el MIREX para la promoción de acuerdos sobre protección de los derechos laborales y de seguridad social de los emigrantes. Para cumplir con la función de proteger los derechos de los dominicanos en Nueva York, el Estado dominicano, mediante el Consulado Dominicano ha firmado acuerdos con el Departamento de Trabajo de la ciudad de Nueva York y con la Agencia para la Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Trabajo de Estados Unidos. Mediante estos acuerdos, a los dominicanos les ayudan a buscar empleos y capacitan acerca de sus derechos laborales.¹⁹ También, como parte de los acuerdos, se ofrecen cursos sobre seguridad para prevención de accidentes laborales.²⁰

Por otro lado, la Ley No. 87-01 que crea el Sistema de Seguridad Social Dominicano (SDSS) regula la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior a dicho sistema. Mediante esta ley, el SDSS tiene autoridad para establecer convenios de protección bilaterales entre República Dominicana y otros Estados a favor de ciudadanos dominicanos residentes en el exterior y extranjeros residentes en el país (artículo 5, Ley No. 87-01).²¹ El Estado ha ejercido esta facultad mediante la firma y ratificación de acuerdos bilaterales de seguridad social con otros países, como España y Ecuador.²² En lo que respecta a estos convenios, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar que los Estados contraparte cumplan con lo establecido en los acuerdos firmados, en beneficio de los ciudadanos dominicanos residentes en esos países (artículo 89, Ley No. 630-16).

2.1.2. Educación y cultura

La Ley General de Educación No.66-97 garantiza el derecho a la educación a todos los habitantes del país y regula el sistema educativo nacional (artículo 1, Ley No. 66-97); por lo tanto, los compromisos y obligaciones en materia de educación, establecidos mediante esta ley, abarcan a los residentes dentro del territorio nacional solamente. Sin embargo, mediante la Ley de Relaciones Exteriores, el Estado tiene obligaciones relacionadas con derecho a educación y cultura a favor de los emigrantes.

El Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), tiene entre sus funciones las siguientes, plasmadas en el artículo 20 de la Ley No. 630-16:

Artículo 20.- Funciones del Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior. Las funciones básicas del Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior son las siguientes: 1) Fomentar la cultura, identidad y pertenencia entre las comunidades dominicanas en el exterior. 2) Vincular a los dominicanos y dominicanas en el exterior con la República Dominicana. 3) Promover la defensa de sus derechos humanos y sociales sin importar el lugar de

¹⁹Entrevista a la señora Cecilia Báez.

²⁰ Portal Consulado al Día. Recuperado de: <https://consuladoaldia.blogspot.com/2018/10/consulado-en-ny-y-osha-continuan-cursos.html>.

²²Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y República Dominicana y Convenio de Seguridad Social entre la República de Ecuador y República Dominicana.

residencia en el exterior. 4) Promover su inclusión en el quehacer del país y su proyecto de desarrollo. 5) Realizar investigaciones y estudios relativas a temas y asuntos vinculantes y de interés para las comunidades dominicanas en el exterior. 6) Promover programas educativos que contribuyan a elevar la capacidad y formación de los dominicanos y dominicanas en el exterior. 7) En calidad de Director Ejecutivo del INDEX, le competen las demás atribuciones señaladas en su reglamento de aplicación. 8) Estudiar y tramitar cualquier otro asunto que le encomiende el ministro o la ministra.²³

En materia de cultura, mediante la Ley No. 52-99 sobre orientación a dominicanos en el exterior, la Dirección General de Protección de los Dominicanos Residentes en el Extranjero del MIREX es responsable de proveer servicios y programas de información y cultura a los emigrantes y a los que desean retornar a República Dominicana (artículos 3 y 10, Ley No. 52-99).

El Comisionado de Cultura²⁴ y el Consejo Nacional para Comunidades Dominicanas en el Exterior (CONDEX)²⁵ organizan y apoyan una serie de actividades culturales, como obras de teatro, desfiles, ferias del libro, y ferias culturales para que los dominicanos en Nueva York mantengan el vínculo cultural con el país.²⁶ Aunque se desconoce si las acciones de estas entidades se realizan en coordinación con el MIREX, ellas contribuyen al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado, mediante las leyes Nos. 630-16 y 52-99.

En cuanto al derecho a educación, el Estado está realizando esfuerzos para garantizar dicho derecho a dominicanos en el exterior, con el objetivo de cumplir con la obligación de promover programas educativos a favor de los emigrantes. En el año 2017, el Consulado Dominicano en Nueva York firmó un acuerdo con los Centros APEC de Educación a distancia (CENAPEC)²⁷ para facilitar a los dominicanos residentes en esa ciudad la terminación del bachillerato en un programa online (*Listín Diario*, 22 agosto 2017). Ese mismo año el Consulado firmó otro acuerdo con Friends of EDUCA²⁸ para coordinar programas y proyectos educativos a favor de los dominicanos residentes en Nueva York.²⁹ El Consulado Dominicano también se ha acercado a distritos escolares para orientar a nuevos emigrantes dominicanos a registrarse en las escuelas y universidades.³⁰

²⁴«El Comisionado Dominicano de Cultura en los Estados Unidos es un organismo superior de cultura creado por el Gobierno Dominicano, a través del Ministerio de Cultura de la República Dominicana, con el propósito de difundir los valores culturales de la República Dominicana, promover la creación artística y literaria de los dominicanos residentes en los Estados Unidos, y ofrecer a la diáspora dominicana estadounidense un programa de acción que contribuya al mantenimiento de los valores culturales nacionales. Fue creado en septiembre del 2004 mediante el decreto No. 1152-04». Recuperado de: <https://www.codocul.com/quines-somos>.

²⁵ El CONDEX tiene la responsabilidad de: «promover políticas, programas, proyectos y acciones que permitan la participación de los dominicanos en el exterior en la gestión y en las ejecutorias del Estado dominicano». Artículo 1, Decreto 674-08, que crea el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 1.08. Recuperado de: <https://docs.republica-dominicana.justia.com/nacionales/reglamentos/reglamento-para-la-aplicacion-de-la-ley-no-1-08-del-4-de-enero-de-2008.pdf>.

²⁶Entrevista a la señora Cecilia Báez.

²⁷ CENAPEC es una institución educativa no lucrativa que ofrece programas a bajo costo a personas adultas, mediante el sistema de Educación a Distancia (EAD).

²⁸«Friends of EDUCA es una organización sin fines de lucro que busca alinear esfuerzos y recursos para impulsar proyectos que permitan desarrollar la calidad de la educación en la República Dominicana». Recuperado de: <http://www.educa.org.do/proyecto/friends-of-educa/>.

²⁹Entrevista a la señora Cecilia Báez.

³⁰Ídem.

En Estados Unidos, la ley impide que se niegue la educación a estudiantes indocumentados en los niveles desde básico a secundaria.³¹ Además, las escuelas públicas son gratuitas en ese país para los niveles referidos. Las barreras de acceso a la educación podrían presentarse al momento de ingresar a la universidad, debido al alto costo de la educación superior en Estados Unidos y a que en algunos estados se les prohíbe la inscripción en universidades a estudiantes indocumentados (Center for American Progress, febrero 2018). En su discurso de rendición de cuentas, el 27 de febrero del 2018, el presidente de la República, Lic. Danilo Medina, anunció que a través del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) los dominicanos en el exterior tendrán acceso a becas para estudiar en el país donde residan (Presidencia de la República, 2018). La implementación de dicha medida puede que resulte en la reducción de barreras de acceso a la educación superior causa del costo de las universidades.

2.1.3. Salud y seguridad alimentaria

La Ley General de Salud No. 42-01 impone obligaciones y compromisos al Estado vinculadas con protección social en salud. Esta ley es de carácter territorial, ya que reconoce los derechos de promoción de salud, prevención de enfermedades, y protección, recuperación y rehabilitación a los dominicanos y ciudadanos extranjeros residentes dentro del territorio nacional (artículo 3, Ley No. 42-01). Ninguna disposición de la Ley General de Salud se refiere al derecho a la salud de los dominicanos en el exterior.

Por otro lado, las disposiciones de la Ley No. 586-16, que crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la República, también son de carácter territorial (artículo 2, Ley No. 589-16). Esta ley establece los compromisos y obligaciones del Estado vinculados con seguridad alimentaria, pero está limitada a aplicación dentro de la República Dominicana (artículos 2, 8 y 13, Ley No. 589-16).

Aunque las leyes nacionales no impongan compromisos directamente relacionados con salud y alimentación, mediante los objetivos de la política exterior, el Estado tiene la obligación de asegurar que los derechos fundamentales y adquiridos por los dominicanos residentes en tierras extranjeras sean respetados por las autoridades de los países de destino (artículo 3, inciso 2, Ley No. 630-16).³² Si dentro de las leyes de los países de destino los dominicanos tienen los derechos a alimentación y salud como fundamentales o adquiridos, entonces el Estado dominicano (a través del Viceministerio para Asuntos Consulares y Migratorios del MIREX) debe apoyar a sus nacionales en la defensa de estos (artículo 19, Ley No. 630-16).

En el presente estudio no se identificó información sobre programas de asistencia alimentaria del Estado a favor de los emigrantes. Sin embargo, de acuerdo con la entrevista a la representante del Consulado Dominicano en Nueva York, aunque no existe un programa de protección en alimentación del Estado dominicano con alcance a los dominicanos en el exterior, dicha entidad ofrece información sobre programas que tiene el gobierno local de la ciudad de Nueva York para alimentación, a los que los dominicanos son elegibles.³³

³¹Portal JUSTIA US Supreme Court. Plyler vS. Doe, 457 U.S. 202 (1982). Recuperado de: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/457/202/>

³³Entrevista a la señora. Cecilia Báez.

En el sector salud, el Consulado tiene un programa llamado Ventanilla de Salud para facilitar acceso a servicios en hospitales de la ciudad, con los que el consulado sostiene acuerdos (León, V. de, 7 de septiembre del 2013; Bratini, J., 2 de julio del 2017). Mediante este programa, los dominicanos residentes en Nueva York también tienen acceso al Seguro Nacional de Salud (SENASA). El programa de SENASA se extiende a dominicanos residentes en otros países, pero solo cubre servicios de salud en hospitales dentro de la República Dominicana (Presidencia de la República Dominicana, septiembre 2018).

2.1.4. Protección a menores de edad, envejecientes, personas con discapacidad y mujeres

En cuanto a la protección a menores, envejecientes y personas con discapacidad, las leyes dominicanas y convenios internacionales que imponen compromisos y obligaciones del Estado en este sentido también abarcan a los miembros de estas poblaciones dentro del territorio nacional. La Ley No. 136-03, que crea el Código de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, provee, en su principio I, que su objeto es garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en la República Dominicana. De igual manera, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que el Estado es responsable de proteger los derechos de los niños dentro de su jurisdicción (artículo 2, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). La Ley No. 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente establece en su artículo 22 que, en la ejecución de sus obligaciones en lo referente a políticas y programas sociales y de salud para los envejecientes, el Estado debe tomar en cuenta la concentración demográfica en el territorio nacional (artículo 22, Ley No. 352-98). En lo que respecta a protección para las personas con discapacidad, las políticas generales establecidas en la Ley No. 5-13 sobre Discapacidad en la República Dominicana, deben abarcar las necesidades, derechos y demandas de la población con discapacidad dentro del territorio nacional (artículo 5, Ley No. 5-13).

Independientemente de lo que establecen las leyes mencionadas anteriormente, entre las obligaciones de las misiones consulares está velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del país receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y sean dominicanos (artículo 50, Reglamento No. 142-17). Además, la protección a los nacionales dominicanos es una de las prioridades de dichas misiones (Reglamento No. 142-17). Esto responde a los compromisos que asume el Estado de proteger a los menores de edad, a las personas de tercera edad y con discapacidades, consagrados en los artículos 56, 57 y 58 de la Constitución de la República.

No existe mucha información disponible sobre la protección que el Estado dominicano provee a estos grupos. De acuerdo con la entrevista a la señora Báez, en el Consulado Dominicano en Nueva York, en la actualidad el Estado tiene algunos proyectos para la protección a los menores de edad en coordinación con los consulados y el Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁴ Sin embargo, se desconocen los detalles sobre esos proyectos. Respecto a la protección a envejecientes, el Consulado coordina asistencia mediante centros de apoyo, los cuales les proveen de alojamiento y alimentación.³⁵ Se necesita realizar un estudio más profundo para determinar el

³⁴Entrevista a la señora Cecilia Báez.

³⁵ Ídem.

nivel de asistencia que reciben los dominicanos menores de edad, envejecientes y con discapacidades en los diferentes países de destino.

En cuanto a igualdad de género, la Constitución dominicana establece en su artículo 39, inciso 4) que la mujer y el hombre son iguales ante la ley. Este artículo también impone como responsabilidad del Estado adoptar medidas para erradicar las desigualdades y discriminación de género. De igual manera, establece que no se deben tomar acciones para perjudicar o eliminar el goce de los ejercicios de derechos fundamentales del hombre y la mujer. Por ende, las políticas de protección social para los dominicanos en el exterior deben favorecer de igual manera a las dominicanas en el exterior.

Con el fin de proteger a la mujer migrante dominicana, se creó el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM) (artículo 1, Decreto No. 97-99). Este organismo es responsable de «desarrollar planes que fortalezcan la acción gubernamental y no gubernamental para la protección de la mujer migrante, especialmente las traficadas con fines de explotación sexual» (artículo 1, Decreto No. 97-99). Tiene la obligación de velar por la aplicación de políticas migratorias vigentes, protección adecuada establecida por leyes laborales, y protección y respeto de los derechos humanos en los países receptores (artículo 2, Decreto No. 97-99). Otro compromiso del CIPROM es diseñar planes o programas de retorno para la integración social de mujeres dominicanas migrantes (artículo 2, Decreto No. 97-99).

No se identificaron programas diseñados específicamente para protección social a las mujeres emigrantes. Sin embargo, el Estado, mediante el Ministerio de la Mujer y CIPROM canaliza ayudas y asistencia a mujeres emigrantes en situación de vulnerabilidad. El Ministerio de la Mujer mantiene contacto con las embajadas y consulados en países donde los dominicanos necesitan ayuda. De acuerdo con la representante de CIPROM, la mayoría de las solicitudes de asistencia que recibe el Ministerio de la Mujer están relacionadas con casos de violencia y trata de personas.³⁶ Según entrevista a la señora Rodríguez Urraca, en ciertas ocasiones las dominicanas emigrantes también han solicitado ayuda financiera para la compra de boletos aéreos con el fin de retornar al país, y el Ministerio de la Mujer coordina con el Ministerio de Relaciones Exteriores para proveer dicha asistencia.

Por otro lado, en la entrevista a la vicecónsul en el Consulado dominicano en Nueva York, se resaltó que dicha institución gestiona asistencia a mujeres para su desarrollo económico, mediante otras entidades, y da acceso a programas de protección laboral ejecutados por el gobierno de la ciudad de destino.³⁷

A pesar de las iniciativas y acciones emprendidas por instituciones del Estado, señaladas anteriormente, el Perfil Migratorio de República Dominicana 2017 reporta que en Estados Unidos se observan diferencias de género en estructuras ocupacionales (INM-OIM, 2017). En otras ciudades y/o países las dominicanas también experimentan discriminación laboral y carecen de protección. En Argentina, por ejemplo, las mujeres dominicanas han sido víctimas de discriminación. A las dominicanas residentes allí, comparadas con las extranjeras de otros países,

³⁶Entrevista a la señora Dora Virginia Rodríguez Urraca, encargada de políticas migratorias del Ministerio de la Mujer, 10 de diciembre del 2018.

³⁷Entrevista a la señora Cecilia Báez.

se les dificulta la inserción laboral y, como resultado, caen en redes de prostitución (INM-OIM, 2017; Valente, M., 2013). En consecuencia, el Estado dominicano necesita aumentar los esfuerzos para combatir la discriminación a la mujer y cumplir con las obligaciones de protección social establecidas por ley.

2.2. Compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social con la población retornada

El retorno consiste en el «movimiento de personas que regresan a su país de origen o a su residencia habitual, generalmente después de haber pasado por lo menos un año en otro país». (INM-OIM, 2017). Existen diferentes tipologías de retorno, pero para este estudio nos referiremos al voluntario (el individuo regresa por su propia cuenta) y al forzado/forzoso (el resultado de deportación o expulsión desde el país de destino). (INM y OIM, 2017).

En República Dominicana no hay una base de datos estadísticos sobre flujos del retorno voluntario. Para el caso de retornos forzosos, la Dirección General de Migración tiene un registro de número de deportados. Entre los años 2010 y 2015, unas 13,159 personas fueron deportadas desde Estados Unidos. (INM-OIM, 2017).

Algunos estudios demuestran que la población retornada en República Dominicana experimenta vulnerabilidad. La reciente investigación del Instituto Nacional de Migración sobre los retornados de Estados Unidos revela que los deportados podrían enfrentar discriminación y marginalización debido a estigmas sociales (INM, 2018). De igual manera, se ha encontrado que a los retornados voluntarios se les podría dificultar la reinserción por diversos factores, entre los que están adaptación al sistema, obstáculos de la economía y falta de documentos (Durán, R., 2015).

Las leyes de protección social cubren a los dominicanos retornados y no retornados en igualdad de condiciones. Ninguna ley establece un tratamiento diferente para los dominicanos retornados en lo referente a derechos sociales, económicos y culturales. De igual manera, las leyes protegen sin distinción a los dominicanos retornados voluntariamente y a los retornados forzosamente.

Existen compromisos y obligaciones del Estado en protección social a favor de la población retornada específicamente. El Estado, mediante la Dirección General de Migración, tiene la responsabilidad de coordinar con instituciones nacionales, extranjeras y con organismos internacionales, la asistencia que pueda brindárseles a los nacionales que retornan al país (artículo 6, Ley No. 285-04). Según la Ley No. 1-12, Estrategia de Desarrollo 2030, artículo 23, línea de acción 2.3.8.3, el Estado también se responsabiliza en apoyar la reinserción digna de la población migrante que retorna para asentarse en el país.

Adicionalmente, en sus artículos 14 (5) y 148, la Ley General de Migración No. 285-04 compromete al Estado, vía embajadas y consulados dominicanos en el exterior, a prestar servicios de información sobre programas, franquicias y facilidades disponibles para dominicanos que deseen reincorporarse. De igual manera, el artículo 145 de la misma ley otorga al Estado la autorización para promover el retorno de dominicanos que han emigrado, mediante acuerdos con los países donde residen y organizaciones internacionales para facilitar «el traslado de los bienes personales y producción de capital» (artículo 6, Ley No. 285-04).

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el deber de promover acuerdos a favor de dominicanos en el exterior para proporcionar un proceso de retorno voluntario, deportación y reinserción social (capítulo VIII, sección II, Ley No. 285-04). De igual manera, el Estado debe velar por que en las deportaciones de dominicanos se respeten los derechos humanos (artículo 149, Ley No. 285-04). El Viceministerio para las Comunidades de Dominicanos en el Exterior, los consulados y embajadas dominicanas son responsables de coordinar acciones con otras entidades para cumplir con los compromisos antes expuestos (artículo 24.3, Reglamento 142-17).

Algunas de las iniciativas en este sentido se ven reflejadas en la coordinación técnica entre diversas instituciones para la creación de un «Programa piloto de protección y reinserción de dominicanos deportados y retornados».³⁸ Algunas de las actividades de preparación del programa piloto se han materializado en este y otros estudios que generan y analizan información, y sirven como línea base para su implementación.³⁹ Desde la Unidad de Reinserción de Repatriados (dependencia de la Procuraduría General de la República creada con el objetivo de asistir a la inserción social de los deportados) también se ejecutan acciones (detalladas en las subsecciones a continuación) para asistir a retornados en situación de vulnerabilidad.

A pesar de los esfuerzos del Estado dominicano, existen ciertos aspectos del retorno que necesitan atención. Una de las áreas que debería ser abordada es el procedimiento de recibimiento de los dominicanos deportados. Algunos de los actores entrevistados consideran incorrecto que los deportados sean trasladados al Vacacional de Haina (INM, 2018).⁴⁰ al momento del retorno.⁴¹ En su artículo 40, la Constitución de la República Dominicana establece que «nadie podrá ser reducido a prisión o cohibido de su libertad sin orden motivada y escrita de juez competente, salvo el caso de flagrante delito». El proceso de traslado desde el aeropuerto al Vacacional de Haina representa una cohibición de libertad, ya que, de acuerdo con la entrevista a la representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados, los retornados son recibidos y se mantienen bajo custodia militar sin opción de salir hasta que se agoten una serie de procesos. En consecuencia, el traslado desde el aeropuerto hacia el Vacacional de Haina constituye una violación al derecho a la libertad, dado que no existe una «orden motivada y escrita de un juez competente» en contra de la persona deportada ni la evidencia de un flagrante delito.

No todos los programas de protección social para retornados cubren a esta población equitativamente. La Unidad de Reinserción de Repatriados solo beneficia a repatriados que retornan desde Estados Unidos.⁴² Los demás retornados no son beneficiarios de la asistencia ofrecida por esta entidad pública.

³⁸ Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. «Memorando de entendimiento entre el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración para la creación del programa piloto de protección y reinserción de dominicanos deportados y retornados». Recuperado de: http://gcpstransparente.gob.do/documentos/GABSOCIAL/Base_Legal_de_la_Institucion/9gasoConvenioGcpsMirexPgr.pdf.

³⁹Ídem.

⁴⁰Centro de acogida de la Dirección General de Migración, donde se reciben a los deportados de Estados Unidos desde el 2015.

⁴¹ La representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados considera que el traslado al Vacacional de Haina es una violación a los derechos de los deportados (entrevista a Oneyda Tejeda, directora de la Unidad de Reinserción de Retornados y licenciada en Derecho, 10 de septiembre del 2018. Por otro lado, el representante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) considera que este mismo procedimiento es una victimización de los deportados (entrevista a Eddy Tejeda, coordinador de programas e investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 14 de septiembre del 2018).

⁴²Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda.

De los países comparados con República Dominicana, Ecuador es el que ofrece más programas de reinserción a retornados. Ecuador llevada a cabo esta política principalmente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. El programa Migrante Retornado, Ecuador está Contigo provee un certificado a los migrantes retornados para que puedan adquirir algunos beneficios (OIM, 2018). Este programa aplica tanto para retornados voluntarios como repatriados.⁴³ El gobierno de Ecuador, mediante sus diversos ministerios, ofrece una amplia gama de servicios para los ecuatorianos retornados que incluyen trabajo, educación, asistencia financiera, entre otros.⁴⁴

A continuación, se presentan los compromisos del Estado dominicano en los diversos sectores de protección social que cubren a los retornados y las experiencias de otros países en dichos sectores.

2.2.1. Mercado laboral

El derecho al trabajo es reconocido en la Constitución de la República. Las discriminaciones de cualquier tipo están prohibidas, con las excepciones previstas en la ley (Principio VII, Ley No. 16-92).⁴⁵ Todos los dominicanos, incluyendo los retornados, tienen derecho al trabajo. Ningún artículo del Código de Trabajo, ni ninguna otra ley, prohíbe el trabajo a la población dominicana retornada. Por ende, los mismos compromisos que tiene el Estado con otros dominicanos en lo que se refiere al trabajo, los tiene con los retornados.

Proteger, asistir y fomentar el empleo digno y remunerado son compromisos fundamentales del Estado impuestos por la Constitución y el Código del Trabajo como función social (artículo 62, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). Entre los derechos vinculados con el trabajo y que el Estado debe garantizar, están: a) derecho a la libertad sindical, b) derecho a la seguridad social, c) derecho a la negociación colectiva, d) derecho a la capacitación profesional, f) derecho al respeto de la capacidad física e intelectual; e) derecho a la dignidad personal.

Las mujeres retornadas tienen la misma protección que los hombres retornados en materia de derechos laborales. La Constitución otorga al Estado el compromiso de garantizar la igualdad y equidad entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo (artículo 62, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). De igual manera, el Principio X del Código del Trabajo reconoce la igualdad de género en lo relacionado conl derecho al trabajo, y al igual que su artículo 231, identifica como propósito fundamental el de la protección a la maternidad. El Ministerio de Trabajo, como representante del Estado, es responsable de investigar demandas relacionadas con violaciones de estos derechos.

Otros compromisos del Estado en protección social laboral son: a) no impedir ni obligar el trabajo; b) prohibir toda clase de discriminación para acceder al empleo durante su desempeño , salvo excepciones previstas por la ley; c) facilitar los medios a su alcance para que las trabajadoras y trabajadores puedan adquirir las herramientas indispensables para su labor; y d) adoptar medidas

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. *Obtención del Certificado de Migrante Retornado*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/obtencion-del-certificado-de-migrante-retornado/>.

⁴⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. *Catálogo de Servicios para Migrantes Retornados*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/catalogo-servicios-migrantes/>.

⁴⁵ artículo 1, Convenio sobre Discriminación de Empleo y Ocupación.

para fomentar la creación de instancias para garantizar la salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados (artículo 62, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; artículo 7, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 enero 1976).

En virtud de lo establecido en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por el país, el Estado también tiene la obligación de reconocer, a todos los dominicanos residentes en el país (artículo 2, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 enero 1976), el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que garanticen lo siguiente: a) una remuneración que asegure salario equitativo por trabajo igual sin distinciones de ninguna especie (incluyendo género) y condiciones de existencia digna a todos los trabajadores; b) igualdad de trato en promociones jerárquicas; y c) descanso, vacaciones, disfrute de tiempo libre y remuneración de días festivos (artículo 7, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 enero 1976).

En la actualidad, la inserción en el mercado laboral es uno de los principales inconvenientes que enfrentan los retornados al país (INM, 2018). Anteriormente, la constancia de deportación en el historial penal constituía un obstáculo para la reintegración laboral de los deportados (INM, 2018). Desde el año 2013, se logró que la información sobre deportación no constara en los récords penales ni apareciera en la certificación de no antecedentes penales.⁴⁶ Además, según un estudio realizado en el año 2017, luego de la creación de la Unidad de Reinserción de Repatriados, alrededor de 2,000 deportados han logrado conseguir empleo (INM, 2018). Esta institución ha gestionado alianzas estratégicas con otras entidades gubernamentales, tales como el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana, el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, con el fin de gestionar empleos (INM, 2018).

A pesar de dichos logros, la reinserción laboral sigue siendo uno de los retos de la Unidad de Reinserción de Repatriados.⁴⁷ A diferencia de los inmigrantes, la principal barrera que enfrentan los deportados para acceder al mercado laboral no es la documentación, sino el estigma que sobre ellos ha impuesto la sociedad; esto es lo que hace difícil que un empleador abra las puertas a esta población (INM, 2018).

Se ha reportado discriminación en las condiciones laborales de los deportados. Algunos de los procedentes de Estados Unidos reportan que se les paga un salario menor que a otras personas aun cuando ocupan la misma función. Los deportados son vulnerables a este tipo de abusos porque el miedo a perder el trabajo les inhibe de reclamar (INM, 2018).

Los retornados voluntarios también experimentan problemas de inserción laboral debido a las limitaciones del mercado de trabajo y la estructura económica del país (Duran, R., 2015).⁴⁸ Aunque no es obligación del Estado garantizar empleo a toda la población retornada, sí asumió, mediante la Ley No. 1-12, el compromiso de apoyar la reinserción digna de esta población. En consecuencia, los programas de protección social a retornados deben incluir el aspecto laboral como uno de sus ejes.

⁴⁶Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸Entrevista a Rafael Durán, sociólogo y profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 18 de septiembre del 2018.

Ecuador, a diferencia de República Dominicana, tiene varios programas de inserción laboral a favor de ecuatorianos que retornan. Uno de estos programas es Ecuador Saludable Voy por Ti. Dicho programa ofrece empleo y beneficios⁴⁹ a profesionales de la salud ecuatorianos que desean aportar sus conocimientos en beneficio de la salud pública de Ecuador.⁵⁰ Desde el 2012 al 2015, 1,390 profesionales de la salud se han beneficiado de este programa. Otro programa es Red Socio Empleo, el cual permite a los emigrantes y retornados ingresar a una bolsa de empleos y «tener acceso a la red de oficinas a nivel nacional que presta servicios de intermediación laboral y capacitación especializada para facilitar el encuentro entre la oferta (pública y privada) de empleo y la demanda de los [...] empleadores».⁵¹ Como parte de este programa, los Ministerios de Movilidad Humana y Trabajo de Ecuador firmaron un convenio que permite agregar la categoría «migrante retornado» a la bolsa pública de empleos.

2.2.2. Seguridad social

El derecho a la seguridad social es para todas las personas. Entre los principios del Sistema Dominicano de Seguridad Social, está el de proteger a todos los dominicanos y residentes en el país sin discriminación (artículo 3, Ley No. 87-01). También el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ordena al Estado a reconocer el derecho a la seguridad social de todas las personas (artículos 2 y 9, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 enero 1976). Estos principios de universalidad y no discriminación muestran que la población retornada no solo tiene derecho a la seguridad social, sino que el Estado está obligado a garantizar el respeto y protección de dicho derecho. Para garantizar el acceso universal a una adecuada protección ante enfermedades, discapacidad, desocupación y vejez, reconocidos por la Constitución de la República Dominicana, el Estado tiene como compromiso principal estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social (artículo 60, Constitución de la República Dominicana).

Es importante señalar que existen varios regímenes de financiamiento de seguridad social en el país (artículo 7, Ley No. 87-01),⁵² y los compromisos del Estado pueden variar caso por caso, dependiendo del régimen y la afiliación.

⁴⁹Este programa es llevado a cabo por el Ministerio de Salud Pública y la Secretaría Nacional de Migrante de Ecuador y cuenta con los siguientes beneficios: Remuneraciones que oscilan desde los \$ 986 hasta los \$ 2.967 dólares, dependiendo de la formación académica y experiencia laboral; viático de \$ 354 dólares por traslado de la residencia del exterior a Ecuador ; los médicos especialistas que no hayan realizado el año de salud rural, pueden hacerlo durante sus 12 primeros meses de trabajo en el Ecuador, percibiendo la remuneración acorde a su perfil profesional; en caso de prestar servicios en zonas de difícil acceso, tienen derecho a percibir, de conformidad con la ley, una bonificación geográfica que va del 10 al 20% de la remuneración; acceso a todos los beneficios de la ley, tales como: afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), derecho a los fondos de reserva de acuerdo a la normativa legal vigente, vacaciones pagadas, decimotercera y decimocuarta remuneración; ser parte del servicio público con la seguridad de contar con una posición laboral acorde al perfil, en función de las necesidades de profesionales de salud a escala nacional.

⁵⁰Ministerio de Movilidad Humana de Ecuador. Programa Ecuador Saludable Vuelvo por Ti. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programa-ecuador-saludable-vuelvo-por-ti/>.

⁵¹Ministerio de Movilidad Humana del Ecuador. Red Socio Empleo para Migrantes en el Exterior y Migrantes Retornados. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programa-red-socio-empleo-para-migrantes-en-el-exterior-y-migrantes-retornados/>.

⁵²El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) está integrado por los siguientes regímenes de financiamiento:

a) Un régimen contributivo, que comprende a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador.

El Estado tiene las siguientes responsabilidades en materia de políticas de seguridad social a favor de las y los dominicanos, incluyendo población retornada:

-Proteger a todas las personas, sin distinción, para garantizar el disfrute de la vida y el ejercicio adecuado de sus facultades y capacidad productiva.

-Establecer los criterios e indicadores económicos y sociales para definir e identificar la población protegida por el régimen subsidiado y el contributivo subsidiado (artículo 7, Ley No. 87-01).

-Establecer políticas que garanticen la extensa cobertura, defensa a los beneficiarios, e integridad de los programas de seguridad social.

-Como parte de una política general tendiente a reducir la pobreza, el Estado debe establecer una pensión solidaria a favor de las personas con discapacidad, los desempleados e indigentes (artículo 63, Ley No. 87-01).⁵³

-Desarrollar servicios de estancias infantiles para cuidar a los hijos de los trabajadores, desde los cuarenta y cinco días de nacido hasta los cinco años (artículo 134, Ley No. 87-01).

-Financiar el régimen subsidiado y parte del contributivo-subsidiado (artículo 19, Ley No. 87-01).

-Garantizar de manera efectiva el acceso a los servicios a todos los beneficiarios del Sistema Dominicano de Seguridad Social, especialmente a aquellos que viven y/o laboran en zonas marginadas o apartadas (artículo 3, Ley 87-01; artículo 13, Convenio sobre Seguridad Social, 1952).

-Garantizar a todos los afiliados al Fondo de Solidaridad Social una pensión mínima. Este fondo fue creado a favor de los afiliados de bajos ingresos, mayores de 65 años, que hayan cotizado durante por lo menos 30 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla (artículo 60, Ley No. 87-01).

-Proveer información sobre los derechos, deberes, recursos e instancias amigables y legales, formulación de querrelas y demandas, representación y seguimiento de casos a afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social. La entidad del Estado responsable de proveer dicha información es la Dirección de Defensa de los Afiliados (artículo 4, Ley No. 87-01).

-Garantizar a los afiliados, la concesión de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional (Artículo 31, Convenio sobre Seguridad Social, 1952). Definir, mediante el Ministerio de Trabajo, la política nacional de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tomando en cuenta la seguridad del trabajador, las posibilidades

b) Un régimen subsidiado, que protege a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados [personas con discapacidad] e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado dominicano.

c) Un régimen contributivo subsidiado, que protege a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador.

⁵³ Los beneficiarios de esta pensión pueden ser: a) Las personas de cualquier edad con discapacidad severa; b) las personas mayores de sesenta (60) años que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales; c) las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales y garantizar la educación de los mismos.

económicas de las empresas y los factores educativos y culturales predominantes (artículo 186, Ley No. 87-01).

En el tema de seguridad social, se identificaron ciertas brechas que afectan a la población retornada. En la entrevista a la representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados se resaltó que muchas personas deportadas requieren seguro de salud, debido a que presentan problemas en este sentido y se encuentran en una situación económica precaria. Según información extraída de la misma entrevista, la Unidad y otras entidades gubernamentales integrantes del Acuerdo Cuatripartito están trabajando en la elaboración de nuevos compromisos para hacer posible que los deportados reciban un carné de salud que facilite el acceso a esos servicios.⁵⁴ Sin embargo, mediante el Seguro Nacional de Salud (SENASA) y en virtud de las leyes anteriormente referidas, los retornados ya tienen derecho a un seguro de salud en los diferentes regímenes de afiliación. Por ende, no es necesario que se lleve a cabo un acuerdo para estos fines, solamente habría que orientar a los retornados sobre este derecho y las modalidades de afiliación para los que serían elegibles.

El régimen contributivo-subsidiado aún no se ha implementado (Lavigne, M. y Hernan Vargas, M., 2013). Muchos de los retornados se incorporan en la vida productiva como empleados por cuenta propia o mediante la creación de pequeñas y medianas empresas.⁵⁵ El hecho de que el régimen contributivo-subsidiado todavía no haya entrado en vigor afecta directamente a este subgrupo poblacional, que por sus ingresos y situación laboral no son elegibles para el régimen subsidiado ni tendrá acceso al contributivo.

Otra brecha en cuanto al disfrute de la seguridad social se refleja en los seguros de riesgos laborales. En un estudio con una muestra de noventa y seis entrevistas a retornados voluntarios ubicados en la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, se estableció que 36.59% tiene seguro de salud, pero solo el 15.85% cuenta con un seguro de riesgos laborales (Durán, R., 2015). Los Ministerios de Trabajo y de Salud Pública, en representación del Estado, tienen la responsabilidad de velar por la protección contra accidentes laborales. Este compromiso también se refleja en algunos de los convenios y tratados internacionales ratificados por el país (véase convenios Nos. 102, 167 y 187).

Los retornados envejecientes también enfrentan dificultades de acceso a seguridad social contributiva. Según la entrevista a la encargada de la Unidad de Reinserción de Repatriados, muchos regresan en edad avanzada o con pocas posibilidades de productividad debido a discapacidad.⁵⁶ Mediante la Ley No. 87-01, el Estado tiene la responsabilidad de proteger a personas en indigencia y mayores de 65 años con escasos ingresos. Para ello, dicha ley crea los programas de pensión solidaria y Fondo Solidaridad del Sistema Dominicano de Seguridad Social.

2.2.3. Salud

El derecho a la salud abarca a todas las personas (artículo 61, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). Para garantizar dicho derecho, el Estado tiene las siguientes obligaciones: a) velar por la protección en salud de todas las personas, el acceso al agua potable,

⁵⁴Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda.

⁵⁵Ídem.

⁵⁶Ídem.

el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y a la asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran; b) garantizar, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestar su atención y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; y c) combatir los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales (artículo 61, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

Entre los principios del Sistema Nacional de Salud está el de universalidad, cuyo objetivo es el de reconocer a todos los residentes en el territorio nacional los derechos de: disponer de servicios de salud, prevenir las enfermedades, y protección, recuperación y rehabilitación de salud (artículo 11, Ley No. 42-01). Esto abarca a la población dominicana retornada. Además, la misma ley, en su artículo 28, reconoce que, con relación a la salud, ninguna persona debe ser discriminada por razón de su estado legal (artículo 28, Ley No. 42-01). En consecuencia, los retornados que enfrentan conflictos legales no deben ser excluidos.

Otros compromisos del Estado con los dominicanos, incluyendo a la población retornada, y referentes al acceso, prevención y promoción a la salud son:

- Proporcionar servicios de salud a la población que requiera de atención ambulatoria e internamiento, de una manera humanizada, completa, integral, oportuna, continua, con calidad, apoyado en las normas y procedimientos social y técnicamente aceptados, independientemente de la capacidad de pago de los pacientes o usuarios y del tipo de dolencia (artículos. 4 y 39, Reglamento General del Hospitales).⁵⁷
- Definir los grupos prioritarios de la población, y los problemas sobre los que se debe hacer la mayor inversión en salud (artículo 14, Ley No. 42-01). Se consideran grupos prioritarios en salud a las personas por debajo de la línea de pobreza, las mujeres (especialmente embarazadas), los niños y niñas hasta los 14 años, los ancianos y personas con discapacidad (artículo 30, Ley No. 42-01).
- El Estado, mediante el Ministerio de Salud Pública, debe investigar las necesidades y demandas de los servicios de salud del cuerpo social. Luego de obtener los resultados, debe orientar la definición de la oferta de intervenciones en salud para garantizar el derecho de los ciudadanos de definirla de acuerdo con sus necesidades (artículo 7, Reglamento de Rectoría y Separación de Funciones).
- Garantizar que el personal de salud este satisfecho con su trabajo y su papel en el sistema, de manera que produzca un desarrollo personal y profesional continuo, para asegurar el funcionamiento correcto del sistema y mejorar de manera sostenida la calidad de la atención y la interacción entre el personal de salud y la comunidad (artículo 12, Ley No. 42-01).
- Asegurarse de que las personas físicas o instituciones que pertenezcan o se relacionen con el Sistema Nacional de Salud respeten la condición y dignidad humana.

- Crear políticas, programas y campañas de promoción de la salud mental en todos los ámbitos, asegurando la participación comunitaria y de organizaciones sociales en este proceso.

En salud, al igual que en otros sectores de protección social a retornados, existen brechas. Muchos de los deportados regresan al país en condiciones de salud delicadas. Según la entrevista a la representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados, la licenciada Oneyda Tejeda, algunos padecen de VIH, hepatitis, entre otras enfermedades. Para continuar su tratamiento en República Dominicana, es necesario que tengan acceso a servicios y asistencia en esta área de protección social.

A pesar de que aún no se ha concretado la elaboración de un carné de seguro de salud para la población deportada, la Unidad de Reinserción a Repatriados canaliza asistencia en esta materia. Según la licenciada Tejeda, se envían cartas y solicitudes a directores de hospitales para asegurar y gestionar el tratamiento médico de deportados que lo necesiten. En un caso particular, se gestionó una silla de ruedas para un deportado en condición delicada de salud.

De acuerdo con la entrevista a la licenciada Tejeda, de la Unidad de Reinserción de Repatriados, los retornados también enfrentan dificultades de acceso a servicios de salud mental. El proceso de retorno, especialmente cuando es forzoso, conlleva problemas de adaptación (INM, 2018). Actualmente, lo único que existe es un proyecto para contar con psicólogos dentro de la Unidad, y una sola psicóloga que asiste a los deportados que solicitan y necesitan la ayuda (INM, 2018).

La representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados también considera importante que los deportados reciban asistencia psicológica antes de integrarse al mercado laboral, a causa de las probables secuelas del encierro en las cárceles (INM, 2018). Como observamos anteriormente, el acceso a la salud mental, al igual que la física, es derecho de todos los dominicanos, incluyendo los retornados. Una sola psicóloga no es suficiente para cubrir a toda la población retornada que requiere asistencia. Sin embargo, de acuerdo con la normativa nacional, los retornados deberían tener acceso a los recursos de salud mental en los hospitales públicos.

A diferencia de República Dominicana, Ecuador cuenta con programas de protección social en salud, especialmente diseñados para retornados.⁵⁸ Estos programas son coordinados entre el Ministerio de Movilidad Humana y el Ministerio de Salud Pública. Retorno de Personas con Enfermedades Catastróficas es uno de estos programas y está dirigido a aquellos con enfermedades graves. Es recomendable que se realice una investigación exhaustiva sobre dichos programas y su impacto para evaluar la posibilidad de diseñar acciones similares en el país.

2.2.4. Alimentación

En el artículo 54 de la Constitución, y en los artículos 2 y 6 de la Ley No. 589-16 que crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la República Dominicana, se reconoce el derecho de seguridad alimentaria a toda la población. Este derecho no

⁵⁸ Ministerio de Movilidad Humana del Ecuador. *Retorno e integración de la persona migrante en el Ecuador*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/accompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>

tiene limitaciones en cuanto a cobertura de grupo poblacional, y se debe garantizar y promover sin discriminación (artículos 4, incisos 8 y 18, Ley No. 589-16). Para una alimentación adecuada es necesario que a las personas se les permitan y brinden lo siguiente: a) alimentación por sus propios medios con recursos provenientes de la tierra y otros recursos naturales; b) capacidad financiera para adquirir alimentos de calidad y suficientes cantidades que permitan buena nutrición y vida sana; c) protección de riesgos de pérdida de acceso alimentos por causas imprevisibles; d) protección contra el hambre; e) protección especial de la infancia; f) protección especial de la mujer en estado de lactancia; y g) prioridad de atención a la población vulnerable (artículo 6, Ley 589-16).

El Estado tiene compromisos y obligaciones directamente dirigidos a la población vulnerable. Algunos de estos compromisos están expuestos en la Ley No. 589-16 y cubren a la población retornada en situación de vulnerabilidad. Los compromisos del Estado directamente vinculados con la población vulnerable son:

- Identificar grupos poblacionales que padecen de malnutrición e inseguridad alimentaria, con la finalidad de focalizar y emprender acciones al respecto.
- Tomar en cuenta la participación ciudadana, sin discriminación de género, en la elaboración de políticas destinadas a garantizar el derecho a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria.
- Consideración de modo transversal de los temas de género, niñez, adolescencia y tercera edad en todo lo concerniente a soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (artículo 8, Ley No. 589-16).

No se identificaron estudios que reflejen la situación de los retornados con relación al derecho a la alimentación. Por el momento, la Unidad de Reinserción de Repatriados solo coordina con Comedores Económicos la alimentación de los deportados y sus familiares para el día que retornan al país.⁵⁹ En las entrevistas a actores clave no se reportaron limitaciones en el acceso social a alimentación, específicamente. Tampoco se resaltó alimentación entre uno de los sectores de protección social más demandados por la población retornada.⁶⁰

Aunque no se menciona «alimentación» directamente, se incluyó «asistencia social» entre las áreas de diseño de protocolos de coordinación del Memorando de Entendimiento Interinstitucional para la Coordinación del Programa Piloto de Protección y Reinserción de Dominicanos Retornados.⁶¹ Lo anterior indica que el Estado está tomando medidas para incluir asistencia social en el programa de protección social para retornados. Sin embargo, es importante señalar que el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y el Plan Social de la Presidencia ya tienen una serie de programas y políticas para asegurar el derecho a la alimentación de la población dentro de territorio nacional. Para tener en cuenta en el diseño del Programa Piloto, se necesitaría hacer un estudio más profundo con entrevistas y encuestas a retornados que contribuyan

⁵⁹Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda.

⁶⁰Ídem.

⁶¹ Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. Memorando de entendimiento entre el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Nacional de Migración para la creación del programa piloto de protección y reinserción de dominicanos deportados y retornados.

a determinar el nivel de acceso a programas sociales subsidiados por el Estado, tales como Comedores Económicos, Comer es Primero y donaciones del Plan de Asistencia Social de la Presidencia.

2.2.5. Educación

El derecho a la educación integral, de calidad y permanente, se reconoce a todas las personas en igualdad de condiciones y oportunidades, incluyendo a la población retornada (artículo 63, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; artículos 1 y 4, Ley No. 66-97). A favor de todas las personas en el territorio nacional, el Estado tiene como obligaciones principales en materia de educación: garantizar la educación pública gratuita y declararla obligatoria en los niveles inicial, básico y medio; velar por la calidad de la educación; erradicación del analfabetismo; velar por la calidad de la educación superior; y garantizar educación a las personas con necesidades especiales y capacidades excepcionales (artículo 63, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

El Estado se compromete a tomar las siguientes acciones como parte de su responsabilidad de garantizar la educación a todas las personas:

- a) Otorgar especial protección al ejercicio del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza; b) Garantizar y fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades; c) Ofrecer, con carácter de prioridad, enseñanza completa en el nivel de educación básica a todos los niños en edad escolar; d) Garantizar una educación gratuita que permita que toda la población tenga igual posibilidad de acceso a todos los niveles y modalidades de la educación pública; e) Contribuir al financiamiento y desarrollo de la educación vocacional, formación profesional, educación técnico-profesional y la educación superior; [...] i) Supervisar la educación pública y privada. (Artículo 9, Ley No. 66-97).

Mediante el Pacto de Derechos Sociales Económicos y Culturales, el Estado también asume los siguientes compromisos en materia de educación para toda la población:

- Proveer enseñanza secundaria asequible para todos, por cuantos medios sean necesarios, e implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
- Proveer enseñanza superior asequible para todos, según capacidad, e implantación progresiva de enseñanza gratuita.

En las entrevistas a actores clave y en la información bibliográfica no se identificaron casos de discriminación a retornados en la educación, ni barreras en el acceso a programas educativos.⁶² Las escuelas públicas en el país son totalmente gratuitas. Sin embargo, sería relevante llevar a cabo un estudio para determinar el nivel de acceso a programas estatales de transferencia para fines escolares por parte de retornados.

Según la representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados, licenciada Tejeda, los retornados adultos han manifestado la necesidad e interés de entrar al sistema educativo para completar programas vocacionales y formativos. En el presente estudio, no se identificó ningún

⁶²Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda y al sociólogo y profesor Rafael Durán.

programa específicamente destinado a la población retornada en este sentido. Sin embargo, la Unidad está coordinando acuerdos con el Instituto Nacional de Formación Técnico- Profesional, universidades y el Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar acceso a programas de educación superior y preparación vocacional y técnica.

El Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) ofrece becas universitarias para dominicanos. La población retornada se ha beneficiado de este programa del Estado y algunos han podido realizar sus estudios universitarios (INM, 2018).

Ecuador tiene varios programas de capacitación y formación para migrantes retornados, como cursos de idioma, seminarios de normativa local, entre otros; además, cursos profesionales —certificados— de emprendimientos productivos, de empleabilidad, para la inserción económica.⁶³

2.2.6. Vivienda

El derecho a la vivienda está asociado a los sectores de inclusión social (Maldonado Valera, C. *et al.*, 2018). El acceso a la vivienda también se ha identificado como un ámbito de atención prioritaria en protección social (Maldonado Valera, C. *et al.*, 2018). Según la Constitución de la República, todas las personas tienen «derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales» (artículo 59, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). Es compromiso general del Estado fijar condiciones necesarias para hacer efectivo tal derecho y fomentar planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social (artículo 59, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; artículo 11, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 enero 1976).

En la República Dominicana aún no existe una ley general de vivienda que trace las pautas y establezca los compromisos específicos del Estado para garantizar el goce de dicho derecho. Tampoco se incluye en la normativa vigente que aborda el tema del derecho a vivienda, ninguna especificación relativa a la población migrante retornada.

La vivienda no se identificó en las entrevistas ni estudios anteriores como uno de los sectores de protección social de principal demanda por parte de las personas retornadas. En los últimos meses no han llegado casos de solicitud de asistencia de vivienda a la Unidad de Reinserción de Repatriados.⁶⁴ Tampoco se considera uno de los principales problemas de los retornados voluntarios.⁶⁵ Un estudio en el que se entrevistaron a noventa y seis retornados voluntarios en la provincia Santo Domingo, Distrito Nacional, revela que cincuenta y nueve de ellos tenían casa propia (61.46 %) y veintisiete alquilaban una vivienda (28.12 %) (Duran, R., 2015).

El programa de la ventanilla inmobiliaria, detallado en la subsección anterior, a favor de la diáspora, facilita el retorno de los emigrantes que deciden regresar al país mediante las concesiones para la adquisición de viviendas. De igual manera, el Estado, mediante el Instituto Nacional de Vivienda y el Plan de Asistencia Social de la Presidencia, tiene una serie de programas para

⁶³Ministerio de Movilidad Humana. Formación y Capacitación a Migrantes Retornados. Recuperado en: <https://mexico.consulado.gob.ec/formacion-y-capacitacion/>

⁶⁴Entrevista a la licenciada. Oneyda Tejeda.

⁶⁵Entrevista a al sociólogo y profesor Rafael Durán.

personas de escasos recursos.⁶⁶ Algunos de estos programas consisten en mejoramiento de viviendas que les garanticen condiciones de vida dignas, como establece la Constitución. Otros incluyen construcción de viviendas. Habría que realizar un estudio profundo para determinar el nivel de acceso que tienen los retornados a estos programas y las limitaciones si existiere alguna.

A pesar de que la vivienda no parece ser uno de los principales problemas para la población retornada, se han reportado casos de algunos que no tienen lugar donde vivir al momento de retorno. En esas situaciones, la Unidad de Reinserción de Repatriados gestiona alojamiento temporal con Hogar Crea Dominicano⁶⁷ hasta que los retornados adquieran vivienda permanente (INM, 2018).⁶⁸

2.2.7. Protección a menores de edad, envejecientes, personas con discapacidad y mujeres

Como parte de la diversificación de la agenda social, con el paso de los años se han ido incluyendo, en la temática de protección social, el desarrollo social y bienestar de varios segmentos de la población, tales como mujeres, niñez, adolescencia, personas con discapacidad y personas en edad avanzada. A continuación, se presentan los compromisos y obligaciones del Estado con esos sectores, partiendo de las normativas especialmente diseñadas y promulgadas para esos fines.

Protección a los menores de edad

El Estado tiene la obligación de proteger, por su alto interés y prioridad, a los niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizar su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de sus derechos (artículo 56, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; principios I y VI, Ley No. 136-03; artículo 3, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). Todos los niños, niñas y adolescentes podrán gozar de los derechos sociales, económicos y culturales, sin discriminación de ningún tipo (artículo 56, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; principio IV, Ley No. 136-03). Las leyes dominicanas los cubren a todos en territorio nacional, sin distinción.

Las siguientes se declaran obligaciones indeclinables del Estado, basadas en el Principio VII, de la Ley No. 136-03, y los artículos 4 y 27 (inciso 3) de la Convención sobre Derechos del Niño:

- Tomar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier índole que sean necesarias para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente sus derechos sin alegar limitaciones presupuestarias para incumplir las obligaciones establecidas. Para responder a dicha obligación, el Estado debe asegurar políticas, programas y asistencia para que la familia pueda asumir de manera adecuada sus responsabilidades y garantizar el acceso a programas y servicios relacionados con sus derechos a los niños, niñas y adolescentes.

⁶⁶ Instituto Nacional de Vivienda. Solicitud de Vivienda. Recuperado de: <http://invi.gob.do/servicios/solicitud-de-vivienda/>.

⁶⁷ Hogar Crea Dominicano es una entidad sin fines de lucro que asiste en la rehabilitación de personas adictas a las drogas. Cuenta con alrededor de cuarenta y tres residencias para estos fines. Recuperado de: <https://elnacional.com.do/hogar-crea-un-muro-contra-la-adiccion/>.

⁶⁸ Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda.

- Adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que disponga, cuando sea necesario, y dentro de la cooperación internacional, en lo concerniente a derechos sociales, económicos y culturales de los niños, niñas y adolescentes.

Otras obligaciones y compromisos del Estado para la protección de niñas, niños y adolescentes establecidos en los artículos 12, 45, 49 de la Ley No. 136-03 y los artículos 21, 32 (inciso 1), 34, 35 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño, además de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, son:

- Proveer asistencia especial a niños o niñas que estén temporal o permanentemente privados de su medio familiar. Esta asistencia debe ser provista en la forma de colocación en hogares de guarda, continuidad de su educación, entre otros.
- Proteger a todos los menores de edad contra cualquier forma de explotación, maltrato, torturas, abusos o negligencias que afecten la integridad personal.
- Implementar políticas públicas que garanticen el acceso universal e igualitario a planes, programas, y servicios de prevención, promoción, protección, tratamiento y rehabilitación de salud, desde su nacimiento hasta los dieciocho años cumplidos.
- Garantizar los medios para que todos los niños y niñas completen su educación primaria básica. No se debe negar la educación por falta de documentos.
- Proteger a los niños y niñas «contra explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer la educación, o que sea nocivo para la salud o para su desarrollo físico, mental, moral o social».
- Supervisar entidades gubernamentales y no gubernamentales que lleven a cabo programas para niños, niñas y adolescentes. De igual manera, proveer asesoramiento, capacitación, apoyo técnico y económico para el fortalecimiento de dichas organizaciones, en caso de que fuese necesario.
- Dictar políticas que creen mecanismos alternos de apoyo a las familias de adolescentes trabajadores, eviten la inserción temprana al trabajo de adolescentes, y estimulen el aprendizaje de oficios que garanticen capacitación para inserción al mercado laboral.

En el sistema de protección social de la República Dominicana existen varios programas que benefician a menores de edad y adolescentes. Uno de ellos, Programa Solidaridad, consiste en transferencias condicionadas a favor de familias que viven en pobreza o extrema pobreza, cuyos miembros incluyen hijos o mujeres embarazadas y adultos mayores; es llevado a cabo por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales. Este programa persigue mejorar la salud y nutrición de las familias que viven en situación de pobreza. Uno de los componentes de este programa es «Incentivo a la asistencia escolar», que tiene como condición la asistencia mínima de 85% y favorece a hogares con estudiantes desde preprimaria hasta la secundaria, en edades entre cuatro a veinte años. Luego de una evaluación a los hogares, el Gabinete, mediante el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), determina cuáles hogares son elegibles a los programas de transferencia, en base al nivel de pobreza. Los niños retornados en hogares que cumplen con las condiciones exigidas son elegibles a estos programas en su condición de dominicanos. Se necesitaría una investigación sobre estos programas y los hogares donde hay menores retornados para determinar el nivel de acceso y cobertura de esta población.

La Unidad de Reinserción de Repatriados tiene contemplado crear programas para menores de edad que retornan al país. Mediante el acuerdo entre la Procuraduría General de la República, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Instituto Nacional de Migración y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la creación del Plan Piloto de Protección y Reinserción de dominicanos/as deportados/as y retornados/as, el principio de «acompañar en la solicitud de guarda y custodia de niños/as y adolescentes» se identifica como una de las áreas a tomar en cuenta para el diseño de protocolos de coordinación de servicios.⁶⁹

En Ecuador ya existe un programa a favor de niños retornados: «Apoyo a la reinserción escolar para los hijos de las personas migrantes retornadas». Ofrece múltiples beneficios para asegurar la reinserción de los hijos de retornados, que van desde ubicación en planteles según su residencia hasta seguimiento de casos y familias.⁷⁰

Protección a las personas envejecientes

El Estado, junto con la sociedad y la familia tienen el deber de proteger y asistir a las personas de tercera edad, y promover su integración a la vida activa y comunitaria. Todos los dominicanos envejecientes, incluyendo retornados, tienen derecho a protección. Para este fin, es obligación del Estado asegurar servicios de la seguridad social integral y subsidio alimentario en caso de indigencia (artículo 57, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

Entre los compromisos y obligaciones del Estado Dominicano con los envejecientes, bajo la Ley No. 352-98, sobre Protección a la Persona Envejeciente, están los siguientes:

- Otorgar un carné de exoneración a todo envejeciente que se encuentre con discapacidad, viudo desamparado, incurable, institucionalizado, prisionero, con trastornos mentales, y que necesite asistencia en salud, educación, trabajo, nutrición, cultura, recreación y otras, y que reciba un ingreso menor al salario mínimo, mediante pensión o cualquier fuente de ingreso (artículos 1 y 2, Ley No. 352-98). Los dominicanos provistos de este carné, incluyendo los retornados, mayores de setenta y cinco años, gozarán de ciertos beneficios culturales y de educación previstos en el artículo 46 de la Ley No. 352-98.
- Con el fin de garantizar vivienda digna y adecuada a todos los envejecientes, el Estado, vía Instituto Nacional de Vivienda y otras entidades públicas, debe promover mayores facilidades de financiamiento para la obtención de viviendas.
- «Promover la incorporación de envejecientes en programas educativos adecuados para ellos, así como implementar cursos especiales que se organicen de acuerdo con las características y necesidades de cada uno» (artículo 15, No. Ley No. 352-98).

En coordinación con el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, el Estado debe llevar a cabo los siguientes compromisos y obligaciones a favor de los envejecientes:

⁶⁹ Recuperado de: http://gcpstransparente.gob.do/documentos/GABSOCIAL/Base_Legal_de_la_Institucion/9gasoConvenioGcpsMirexPgr.pdf.
⁷⁰ Ministerio de Movilidad Humana del Ecuador. Programas de Educación. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programas-educacion/>

- Acceso especial y fácil a servicios de salud para envejecientes que padezcan de enfermedad física o mental grave. De igual manera, tomar acciones indispensables para la prevención y tratamiento de enfermedades propias del envejecimiento (artículo 4, Ley No. 352-98).
- Proveer tratamiento médico, medicamentos, atención geriátrica y gerontológica que requiera el envejeciente (artículos 10 y 12, Ley No. 352-98).
- Considerar las necesidades de las personas envejecientes e incluirlas en los programas de trabajo actuales y futuros; asimismo, reconocer y promover la función de las diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales que ofrecen este tipo de servicios.
- Llevar a cabo todas las acciones posibles para promover programas de salud, alimentación pensión, vivienda, subsidios y servicios generales en mayor cantidad y mejor calidad (artículo 18, Ley No. 352-98).
- «Tomar las acciones tendientes a compensar las incapacidades, reactivar las funciones restantes, aliviar el dolor, mantener la funcionalidad física y mental y procurar el bienestar y la dignidad de las personas mayores» (artículo 20, inciso a, Ley No. 352-98).
- «Realizar las acciones tendientes a que la nutrición del envejeciente sea adecuada, apropiada, y suficiente, así como prestar servicios médicos adecuados para el diagnóstico de malnutrición» (artículo 20, inciso i, Ley No. 352-98).

En colaboración con el Ministerio de Trabajo, otras organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, la comunidad y sindicatos, el Estado se compromete a:

- Mediante el Ministerio de Trabajo, tomar las medidas necesarias para que las labores del envejeciente se desarrollen en condiciones satisfactorias y seguras para garantizar el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades y sin discriminación. De igual manera, el Estado debe crear políticas para que el envejeciente encuentre o reencuentre ubicación laboral mediante nuevas opciones de empleo (artículo 8, Ley No. 352-98).
- «Tomar medidas necesarias para garantizar a todas las personas mayores jubiladas o pensionadas, un nivel mínimo de recursos adecuados para la subsistencia y la de su familia» (artículo 19, Ley No. 352-98).
- Abolir cualquier tipo de discriminación en el mercado laboral y asegurar genuina igualdad de trato en la vida laboral. Es responsabilidad del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente y otras entidades del Estado, adoptar medidas con el fin de informar y asesorar a los empleadores acerca de la contratación de trabajadores mayores de setenta y cinco años. De igual manera, deben garantizar a estos trabajadores el derecho de acceso a los programas y servicios de capacitación, orientación y colocación.
- Tomar medidas con el fin de ayudar a los envejecientes a encontrar o reencontrar empleo o trabajo independiente, mediante la creación de nuevas fuentes y oportunidades de empleos y la facilitación previa de capacitación (artículo 19, Ley No. 352-98).

Actualmente existen programas del Estado en beneficio de los envejecientes en República Dominicana. Mediante el carné, como se observó anteriormente, los envejecientes tienen descuentos en varios servicios sociales y culturales. De igual manera, el programa de Apoyo al Adulto Mayor provee una asistencia económica a envejecientes de escasos recursos (Lavigne, M. y Hernan Vargas, M., 2013).

El Consejo Nacional de la Persona Envejeciente también lleva a cabo una serie de programas de asistencia social y económica, cubriendo necesidades de protección social en salud, vivienda, alimentación, etc.⁷¹ Estos programas cubren a los dominicanos envejecientes dentro de territorio nacional. Sin embargo, se desconoce el nivel de acceso que los envejecientes retornados tienen a ellos.

De acuerdo con la entrevista a la representante de la Unidad de Reinserción de Repatriados, la principal preocupación de los envejecientes que retornan en edad avanzada es la dificultad en acceso al mercado laboral debido a la edad. El Estado tiene el compromiso, mediante la ley, de impedir discriminación en acceso en este sentido. De igual manera, y como se indicó anteriormente, es responsabilidad del Estado, mediante el artículo 19 de la ley No. 352-98, crear fuentes de empleo para los envejecientes. Hace falta información para determinar si el Estado está tomando acciones para proteger a los envejecientes retornados de discriminaciones en el mercado laboral.

Protección a las personas con discapacidad

La Constitución y la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad imponen en el Estado compromisos especiales para la protección a las personas con discapacidad. Entre estos compromisos están el de promover y proteger los derechos humanos de esta población, igualdad de condiciones, y adoptar medidas positivas para propiciar su integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica y cultural (artículo 58, Constitución de la República Dominicana 28 agosto 2010; artículo 4, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades).

En lo que concierne a derechos económicos, sociales y culturales, el Estado, mediante la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad, se compromete a «adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos, y cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos» (artículo 4, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades).

La Ley No. 5-13, sobre Discapacidad en República Dominicana, establece entre sus principios la no discriminación y la igualdad de derechos (artículos 2 y 4, Ley No. 5-13). Su artículo 6 define la «accesibilidad universal» como una condición que deben cumplir los proveedores de bienes y servicios para todas las personas en igualdad de condiciones (artículo 4, Ley No. 5-13). Por consiguiente, los compromisos y obligaciones en materia de protección social con esta población cubren a la población retornada.

Otros compromisos y obligaciones del Estado a favor de las personas con discapacidad que se reflejan en la No. Ley 5-13 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades se detallan a continuación:

- Asegurar inclusión en los programas de protección social del Estado a las personas con discapacidad (artículo 73, Ley No. 5-13).

⁷¹ Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE). *Descripción de programas y proyectos*. Recuperado de: http://conape.gob.do/transparencia/_archivos.cfm?subseccion_id=33

- Promover, procurar y asegurar la inclusión de personas con discapacidad a todos los planes, programas y proyectos de políticas sociales del Estado dirigidos a reducir la pobreza (artículo 74, Ley No. 5-13).
- Velar por la protección de la salud de las personas con discapacidad, y que la política general de los servicios de salud les asegure su acceso efectivo, igualitario y de calidad al diagnóstico, atención, habilitación, rehabilitación y los dispositivos de apoyo necesarios, que les proporcione el adecuado estado de bienestar en términos físico y mental para una integración eficaz a la sociedad (artículo 6, Ley No. 5-13).
- Garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo durante toda la vida, sin discriminación y en igualdad de condiciones. Para ello, se debe tomar en cuenta la edad mental y funcional y la adecuación de requisitos necesarios para ingresar a los centros educativos (artículo 11, Ley No. 5-13).
- Garantizar la formación, especialización y actualización continua de los profesionales en las diferentes disciplinas, de nivel técnico y profesional, que aseguren la integración social de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás (artículo 13, No. Ley 5-13).
- Incluir a las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, incorporarlas a un sistema de empleo protegido o por cuenta propia que aseguren su independencia económica, de acuerdo con lo trazado en las normas nacionales e internacionales referentes al trabajo y empleo de las personas con discapacidad (artículo 14, No. Ley 5-13).
- En coordinación con el Ministerio de la Mujer, el Estado debe adoptar medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer con discapacidad, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos (artículo 16, Ley No. 5-13; artículo 4, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades).
- Garantizar la provisión de viviendas a personas con discapacidad en proyectos estatales. El Estado también debe exonerar el inicial de las viviendas asignadas a personas con discapacidad en proyectos estatales, ajustando el monto a pagar a cuotas mensuales acorde con su nivel de ingreso durante el tiempo de financiamiento (artículo 19, Ley No. 5-13).
- Garantizar la creación de centros de acogida y atención a personas con discapacidades severas y/o en situación de desamparo; asimismo, asegurar servicios de salud integral, seguridad física y emocional, y servicios de orientación familiar (artículo 76, Ley No. 5-13).
- Asegurar la provisión de recursos económicos para facilitar a las personas con discapacidad la incorporación, de manera efectiva, al sistema productivo nacional (artículo 82, Ley No. 5-13).

Existen programas estatales con el fin de garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de la población retornada. El Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) realiza un programa llamado RD Incluye con el fin de reconocer las buenas prácticas de instituciones públicas y privadas a favor de las personas con discapacidad. También tiene Saliendo del Escondite y Vida Independiente, que impulsan la inclusión social de personas con discapacidad. La vicepresidencia de la República y Despacho de la Primera Dama llevan a cabo, además, una serie de programas de

protección social en educación, salud y laboral a favor de las personas con discapacidad. Dichos programas están disponibles para los retornados con discapacidad, ya que fueron creados a beneficio de la población en general.

Aunque no existe un programa diseñado específicamente a favor de los retornados con discapacidades, CONADIS ha asistido a retornados mediante la Unidad de Reinserción a Repatriados.⁷²

En Ecuador, a diferencia de República Dominicana, existe un programa especialmente concebido para retornados con discapacidad. El programa Retorno de Personas con Discapacidades es coordinado por la Vicepresidencia de Ecuador.⁷³

Protección a mujeres

Entre las políticas transversales de la Ley No. 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, se establece que las políticas adoptadas como parte de esta ley deben tener un enfoque de género en sus respectivos ámbitos, con el fin de evitar discriminación y garantizar la igualdad y equidad de género (artículo 12, Ley No. 1-12).

Otros compromisos del Estado dominicano vinculados con género y protección social tienen que ver con la prevención de violencia de género (objetivo 1.2.2.4 y 5, Ley No. 1-12), y el desarrollo de sistemas de salud con unidades de atención a las víctimas (objetivo 2.2.1.19, Ley No. 1-12).

Mediante el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), las mujeres retornadas reciben asistencia en varios sectores de protección social. De acuerdo con la representante de CIPROM, el Ministerio de la Mujer, en conjunto con el Instituto Nacional de Capacitación Técnico Profesional (INFOTEP), tiene una escuela de formación donde se imparten cursos de capacitación técnica a mujeres, incluyendo dominicanas retornadas. El Ministerio asiste en la capacitación técnica mediante programas educativos impartidos por dicha escuela, con alojamiento (en casas de acogida coordinadas por el Ministerio) y asistencia en salud mental.⁷⁴

Aunque el CIPROM ha hecho esfuerzos en cuanto a la inserción laboral, conseguir empleo a las mujeres retornadas sigue siendo un gran reto. De acuerdo con la representante de CIPROM, desde el Ministerio de la Mujer se ha intentado canalizar y crear programas especiales, pero no ha resultado fácil debido a que el tema de empleo «es algo que aún está en pañales en República Dominicana».⁷⁵ Por el momento, el Ministerio de la Mujer asiste en la redacción de los currículos para que estén preparadas en caso de que llegue una oportunidad de empleo.⁷⁶

Las brechas de protección social a las mujeres retornadas no se atribuyen únicamente a los factores presentados anteriormente. Durante la entrevista realizada a la representante de CIPROM, se destacó que uno de los mayores retos para lograr un acceso efectivo de las mujeres a la

⁷²Entrevista a la licenciada Oneyda Tejeda, antes citada.

⁷³Ministerio de Movilidad Humana. Retorno e Integración de la Persona Migrante en el Ecuador. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>.

⁷⁴Entrevista a la señora Dora Virginia Rodríguez Urraca.

⁷⁵Ídem.

⁷⁶Ídem.

protección social tiene que ver con que los decisores, en ciertas instituciones del Estado donde se solicita asistencia, desconocen sus responsabilidades.⁷⁷La encargada de CIPROM plantea que «por lo general, cuando [se habla] con el equipo técnico, que son [los] puntos focales en otras instituciones, hay mucha voluntad, pero cuando [la solicitud llega a manos de los tomadores de decisiones]» hay impedimentos y barreras porque las autoridades no conocen la naturaleza de lo que se les está solicitando.

2.2.8. Cultura

La participación en la vida cultural de la Nación, el pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales son derechos de todos, incluyendo la población retornada (artículo 64, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). Con el fin de garantizar estos derechos, el Estado debe formular políticas que promuevan e incentiven, en los ámbitos nacionales e internacionales, las diferentes manifestaciones y expresiones científicas, artísticas y populares de la cultura dominicana, y asegurar la libertad de expresión, la creación cultural y el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades (artículo 64, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

Existen pocos estudios sobre el nivel de participación y acceso a las actividades culturales en República Dominicana. Sin embargo, el hecho de que los retornados tengan dificultades para la integración por su permanencia fuera del país durante muchos años puede significar una barrera. Los dominicanos que emigraron a temprana edad «carecen de una verdadera conexión con la cultura local» (INM, 2018). Solo el 7.29% de noventa y seis retornados voluntarios en la provincia de Santo Domingo y el Distrito Nacional, entrevistados en el marco de un estudio sobre migración de retorno, manifiesta haber regresado porque les gusta su país y su cultura (Duran, R., 2015). Es responsabilidad del Estado asegurarse de que los dominicanos emigrantes mantengan los vínculos culturales con el país. Las acciones encaminadas al cumplimiento de este compromiso podrían contribuir, de manera indirecta, a una mejor inserción cultural de los retornados. Sin embargo, se necesitaría un estudio más profundo para llegar a esa conclusión.

2.3. Compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social con extranjeros residentes en la República Dominicana

En la Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017 (ENI), se estimó que en República Dominicana residen alrededor de 570,933 extranjeros (ONE, *et al.*, 2018). Esta población, por su condición de inmigrantes, sumado a otras condiciones que pueden acarrear desde su país de origen, también pueden experimentar brechas en el acceso a la protección social, en áreas como la salud, derechos laborales y seguridad social.

Los compromisos que el Estado tiene en materia de protección social con los extranjeros residentes en el país varían, en algunos aspectos, con respecto a aquellos que tiene con los dominicanos retornados y residentes en el exterior. A lo largo de este documento se presentarán ciertas limitaciones que imponen las leyes nacionales en cuanto a los derechos sociales y

⁷⁷Ídem.

económicos de extranjeros, algunas relacionadas con su estatus migratorio o categoría de permanencia (artículo 25, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

En los artículos 29-36 de la Ley General de Migración de la República Dominicana, se definen las diferentes categorías migratorias de extranjeros residentes en el país (artículos 30-32, Ley No. 285-04). Existen dos grandes categorías migratorias de permanencia: residentes (ingresan con la intención de radicarse o permanecer en territorio dominicano) y no residentes (ingresan sin intención de radicarse en el país) (artículos 30 y 32, Ley No. 285-04). La categoría de residentes tiene dos subcategorías (residente permanente y residente temporal). Aquellos que ingresan al país para radicarse en él definitivamente son considerados permanentes, mientras que los que desean permanecer por un período de tiempo determinado entran en la categoría de residentes temporales (artículo 31, Ley No. 285-04). Estas subcategorías temporales tienen otras subcategorías (ver Cuadro 2). Dentro de la categoría de no residente se encuentran una serie de subcategorías: turistas, personas de negocios, tripulantes, pasajeros en tránsito, trabajadores temporeros, artistas, etc. (ver Cuadro 2).

Se presentan algunas brechas en cuanto a la categoría de trabajadores temporeros. Estos, , bajo la Ley General de Migración, se definen como «todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de políticas migratorias que elabore el Consejo Nacional de Migración» (artículo 36, Ley No. 285-04). Aun cuando la definición de «trabajadores temporeros» refleja las características de la subcategoría «residente temporal» debido a que, en su condición de trabajadores, ingresan con la intención de permanecer en el país por la duración de su contrato, la propia ley coloca este grupo dentro de la categoría de no residentes. Adicionalmente, el hecho de que los trabajadores temporeros pertenecen a la categoría de no residentes restringe en teoría el acceso a ciertos beneficios de protección social, como, por ejemplo, afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social mediante la Ley No. 87-01 (explicado más adelante).

La ley también es ambigua en cuanto a los extranjeros que entran dotados de visa de residencia con la intención de completar dentro del territorio nacional la formalización de la residencia dominicana. Estos extranjeros, según la Ley, entran dentro de ambas categorías, residente y no residente.

Cuadro 2. Categorías migratorias de permanencia

Categorías	
Residentes	No residentes
Permanentes	-Turistas.
-Inmigrantes (los extranjeros que poseen la calificación profesional, de oficio u ocupación que requiere el desarrollo del país o que se ajusta a requerimientos de personal no satisfechos nacionalmente).	- Personas de negocios, las cuales visitan el país por motivo de sus actividades empresariales o comerciales, así como para evaluar el establecimiento de tales actividades.
-Inversionistas.	-Tripulantes y personal de la dotación de un medio de transporte.
-Jubilados, pensionados o rentistas.	

<p>-Cónyuges e hijos (menores de edad y/o solteros), extranjeros de parientes dominicanos o extranjeros residentes.</p>	<p>-Pasajeros en tránsito hacia otros destinos en el exterior.</p>
<p>Temporales</p>	<p>-Trabajadores temporeros, entendiéndose por tales a todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o como parte de contingentes; personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de políticas migratorias que elabore el Consejo Nacional de Migración. Para los fines de la Ley No. 285-04, los Contratos Estacionales de la industria azucarera se reputarán contratos de trabajo por tiempo determinado.</p>
<p>-Científicos, profesionales, periodistas, personal especializado, deportistas y artistas, contratados por instituciones públicas o privadas. -Empresarios, inversionistas, comerciantes, industriales y personal gerencial de empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país. -Técnicos, artesanos y trabajadores de alta calificación en sus oficios. -Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengán a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales. -Asilados políticos conforme a la legislación vigente. Refugiados conforme a la legislación vigente. -Cónyuges e hijos menores de las personas mencionadas en los apartados anteriores. -Aquellos extranjeros que, sin estar comprendidos exactamente en los apartados anteriores, fueren excepcionalmente autorizados por el Director General de Migración, valorando para ello la actividad a desarrollar y el provecho que pueda generar esta para el país. -Extranjeros que ingresen al territorio nacional dotados de una visa de residencia con la obligación de completar dentro del país los procedimientos correspondientes de formalización de la residencia dominicana.</p>	<p>-Habitantes de las comunidades fronterizas que desarrollan actividades no laborales, dedicados a faenas de pequeño comercio, entendiéndose por tales a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes al territorio nacional y que ingresan al país dentro de un perímetro de la frontera, debidamente autorizados a realizar actividades lícitas y productivas, y que regresan diariamente a su lugar de residencia. -Personas integrantes de grupos debido a su actividad deportiva, artística, académica o de naturaleza conexas. -Extranjeros que ingresen al territorio nacional dotados de una visa de residencia con la intención de completar dentro del país los procedimientos correspondientes de formalización de la residencia dominicana. -Estudiantes que ingresen al país para cursar estudios como alumnos regulares en establecimientos reconocidos oficialmente.</p>

Fuente: elaboración propia en base a la Sección IV, Ley General de Migración No. 285-04.

Fuera de las categorías de permanencia de la Ley General de Migración, se encuentra el Plan Nacional de Regularización (Decreto No. 327-13). Este programa les dio estatus migratorio legal temporal (en las categorías de trabajadores temporeros y residentes temporales)⁷⁸ a ciertos extranjeros que se encontraban en el país de manera irregular y a personas nacidas en el país, hijos de extranjeros en situación irregular (nacidos entre 16 de junio de 1929 y el 18 de abril de 2007, inscritos en los libros del Registro Civil dominicano o que no figuran inscritos en el Registro Civil) (artículo 151, Ley No. 285-04; Ley No. 169-14). «De los extranjeros que fueron regularizados, 7,834 recibieron el estatus de Residente Temporal, mientras que 242,407 fueron favorecidos con la categoría de No Residente».⁷⁹

Según la Ley General de Migración, los criterios de elegibilidad para el Plan Nacional de Regularización son: «tiempo de radicación del extranjero en el país, vínculos con la sociedad,

⁷⁸Recuperado de: <https://www.migracion.gob.do/prccm/>

⁷⁹Recuperado de: <https://www.migracion.gob.do/prccm/>

condiciones laborales y socioeconómicas, regularización de dichas personas de manera individual o por familia no en forma masiva». Ni la Ley General de Migración, ni el Decreto 327-13, que aprueba el Plan Nacional de Regularización, explican claramente qué criterio se debió aplicar para determinar a cuál de las categorías el extranjero era elegible (Decreto No. 327-13). Se necesita llevar a cabo un estudio para determinar los factores que se consideraron al momento de decidir a quiénes se les otorgaba residencia temporal y a quienes categoría de no residentes.

Para fines de este estudio, a los trabajadores temporeros, beneficiarios del Plan de Regularización, y las personas extranjeras que residen en el país de manera irregular, serán referidos como, residentes, considerando que habitan en el país por un largo período de tiempo y en algunos casos son beneficiarios de protección social.

A continuación, se detallan los compromisos y obligaciones del Estado dominicano en materia de protección social que cubren específicamente a los extranjeros residentes en República Dominicana (artículos 6 y 9, Ley No. 285-04).

Mediante la Dirección General de Migración (DGM), el Estado debe coordinar con los organismos correspondientes para brindar la mejor asistencia posible a los extranjeros admitidos como residentes en el país. De igual manera, es obligación de la DGM, en coordinación con otros organismos, organizar un servicio de información y asesoramiento dirigido a los inmigrantes que pretender instalarse en el país (artículo 6, Ley No. 285-04).

El Estado también tiene la responsabilidad, mediante el Consejo Nacional de Migración, de entrar en acuerdos con instituciones públicas y privadas en materia migratoria, en lo relativo al impacto y consecuencias sociales y económicas del proceso migratorio. De igual manera, debe promover estudios acerca de migración, su impacto social, económico y cultural (artículo 6, Ley No. 285-04).

Otro compromiso del Estado dominicano, asumido mediante el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es el de adoptar medidas como Estado, o con cooperación internacional, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto (artículo 2, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Según la normativa internacional, es también compromiso del Estado garantizar el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales sin discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 2, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Mediante la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, Ley No. 1-12, el Estado tiene la obligación de «reordenar y modernizar el marco legal e institucional, asegurando que sean compatibles [...] con el respeto a los derechos de la población inmigrante, con fines de fortalecer el sistema de registro, gestión y control de los flujos migratorios» (artículo 23, Ley No. 1-12).

Otros compromisos que el Estado ha asumido, mediante la Ley No 1-12 son: «establecer un sistema de cuotas y/o incentivos para permiso temporal o de residencia, que defina la cantidad de

inmigrantes requeridos según las demandas del desarrollo nacional» y «asegurar el respeto a los derechos humanos de la población inmigrante y su protección frente a toda forma de violencia» (artículo 23, Ley No. 1-12).

El Estado también tiene algunas responsabilidades específicamente a favor de extranjeros residentes en calidad de refugiados y asilados. Según la Constitución de la República, el Estado debe garantizar a las personas que se encuentran en condición de asilo el pleno ejercicio de sus derechos, de acuerdo con lo establecido en convenios, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana (artículo 46, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los refugiados deben recibir el mismo trato que los dominicanos en cuanto a asistencia, socorro público, seguros sociales y remuneración (artículos 23 y 24, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).

En general, el Estado ha dado importantes pasos para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones antes señaladas, como la puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Migración y el trabajo que desde allí se realiza, así como la concreción de acuerdos interinstitucionales para diagnosticar el impacto y consecuencias de la migración y articular respuestas basadas en evidencias.⁸⁰

Recientemente, el Estado, a través de instituciones vinculadas a la migración y políticas sociales, ha coordinado varias mesas de trabajo, acuerdos y otras actividades, en los cuales se ha reflexionado sobre el marco legal de la migración. Sin embargo, hace falta estudiar más a fondo los flujos migratorios hacia la República Dominicana y su impacto, de manera que el reordenamiento y modernización del marco legal de migración responda a la realidad y se oriente a posibilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en la Ley No. 1-12.

A pesar de esos esfuerzos, aún existen retos y desafíos. La Dirección General de Migración cuenta con un Departamento de Extranjería que brinda acceso a información y asistencia a los extranjeros sobre los diferentes trámites migratorios. Sin embargo, los últimos informes de gestión, y los planes estratégicos y operativos de la DGM no reflejan actividades relacionadas con asistencia social. Todas las actividades y metas en el informe de gestión del año 2017, de la DGM, se vincularon con control migratorio. Solamente una estrategia en el Plan Estratégico de la DGM se refiere a integración de los migrantes y su resultado es únicamente cultural.⁸¹

En comparación con otros países, las leyes dominicanas no son muy directas ni específicas al momento de definir la cobertura de los derechos sociales, económicos y culturales para los extranjeros. En sus artículos 3 y 5, la Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica resalta el fomento de la integración e inserción social y garantía de derechos humanos a los inmigrantes. De igual manera, esta ley compromete al Estado a diseñar políticas públicas para estos fines. El

⁸⁰Algunos de esos acuerdos son: Acuerdo Interinstitucional de Coordinación para el Proceso de Construcción de Mano de Obra Extranjera; Acuerdo de colaboración Interinstitucional entre el Instituto Nacional de Migración y el DominicanStudiesInstitute of the City University of New York; Acuerdo entre el Instituto Nacional de Migración y la Oficina Nacional de Estadística.

⁸¹ Dirección General de Migración. *Plan Estratégico Institucional 2016-2020*. Recuperado en septiembre 2018: <https://www.migracion.gob.do/Trans/Archives/2855>. Dentro del eje denominado «Control de extranjería», se encuentra la estrategia derivada Programa de Integración de Migrantes, la cual tiene como resultado esperado «integrar a los migrantes residentes a la cultura dominicana».

Decreto Ley No. 3 que crea el Servicio Nacional de Migración de Panamá identifica como principios el respeto a la dignidad, derechos humanos y no discriminación a favor de los inmigrantes. La Constitución y la Ley de Movilidad Humana de Ecuador detallan los derechos económicos y sociales de los extranjeros. La Ley General de Migración dominicana no aborda esos derechos individualmente.

Para poder identificar los compromisos y obligaciones del Estado en protección social con los extranjeros es necesario desplazarse a las leyes que regulan cada una de las dimensiones que esta abarca. De igual manera, muchas de las leyes de los sectores de protección no se refieren a los extranjeros residentes en el país. En la Ley Orgánica de Educación de la República Dominicana, por ejemplo, no se menciona a los inmigrantes específicamente. La Ley General de Salud dominicana, por otro lado, marca una diferencia entre extranjeros residentes y no residentes cuando aborda el tema de derecho a la salud, pero no define «extranjero residente» ni «extranjero no residente».

Cuadro 3. Principales leyes sobre inmigrantes en República Dominicana y cinco países de la región

Marco legal y normativo de protección social a inmigrantes.		PAÍSES					
		Rep. Dom.	Costa Rica	Argentina	Ecuador	Curazao	Panamá
Mención a inmigrantes en la Constitución		Art. 25 Con excepciones provistas en la Constitución y las leyes.	Art. 19 Con excepciones y limitaciones provistas en la Constitución y las leyes.	Arts. 14 y 20	Art. 416 Obligaciones asumidas por suscripción a acuerdos internacionales.	-	Arts. 17 y 20 Sujeto a las condiciones y limitaciones impuestas por las leyes.
Normativa nacional sobre inmigrantes		Ley No. 285-04	Ley No. 8764 del 2009	Decreto No. 616, Reglamentación de la Ley de Migraciones N 25.871 y sus Modificaciones (2010)	Ley Orgánica de Movilidad Humana, 31 de enero de 2017	No existe información oficial disponible	Decreto de Ley No. 3: Ley de Creación del Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras Disposiciones (2008)
Ratificación de tratados y acuerdos	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Sí 1978	Sí 1968	Sí 1986	Sí 1969	No	Sí 1977
	Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Sí 1983	Sí 1967	Sí 1968	Sí 1966	No	Sí 1967

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Sí 2009	Sí 2008	Sí 2008	Sí 2008	No	Sí 2007
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Sí 1982	Sí 1986	Sí 1985	Sí 1981	No	Sí 1981
Convención sobre los derechos del niño	Sí 1991	Sí 1990	Sí 1990	Sí 1990	No	Sí 1990
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares	No	No	Sí 2007	Sí 2002	No	No
Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe	No	Sí 1996	Sí 1996	Sí 1994	No	Sí 1994

Fuente: elaboración propia en base a perfiles nacionales de institucionalidad social, CEPAL. Recuperado de: <https://dds.cepal.org/bdips/paises.php>

La República Dominicana no ha ratificado muchos convenios para protección a migrantes específicamente. Los únicos convenios o tratados internacionales vinculados a la migración y ratificados por el Estado son el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Sin embargo, en materia de protección social el Estado ha ratificado otros que cubren toda la población dentro de su territorio sin discriminación por origen nacional ni residencia.

En cuanto a la institucionalidad, en República Dominicana, al igual que en Costa Rica, existe un Consejo Nacional de Migración, responsable de recomendar políticas de protección a los derechos de inmigrantes. En Costa Rica también hay una Dirección General de Migración y Extranjería que, a diferencia de la Dirección General de Migración dominicana, tiene responsabilidad directa de velar por los derechos de los inmigrantes y promoverlos. En República Dominicana, esta entidad estatal no tiene entre sus funciones velar por la protección de los derechos de los extranjeros en el país (artículo 31, inciso 6, Ley No. 8764).

En el caso de Argentina, la Ley de Migraciones No. 25871 y su Decreto de Aplicación, No. 616/2010, imponen en la Dirección General de las Migraciones la responsabilidad de colaborar con otras entidades gubernamentales en acciones y programas para la inserción social y acceso a servicios sociales por parte de los migrantes en igualdad de condiciones con los nacionales. Sin embargo, a pesar de que las leyes de Argentina protegen los derechos sociales, económicos y culturales de inmigrantes, en la práctica no se refleja (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018). Los obstáculos de los inmigrantes para el ejercicio de los DESCs en ese país se atribuyen

a recientes cambios en la política migratoria (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2018). El 30 de enero del 2017 se adoptó un decreto (Decreto de Necesidad y Urgencia, 70-2017) que derogó, entre otras, las cláusulas de la ley de migraciones referentes a la defensa y acceso a la justicia. En los últimos años también se ha obstaculizado la migración regular, y han aumentado las tasas y tiempos de procesamiento de los trámites migratorios. De igual manera se han reportado problemas de acceso a la seguridad social, salud y educación por parte de las personas migrantes (Cels & Caref, 2017).

A diferencia de otros países, en República Dominicana se identificaron programas de protección social diseñados específicamente para la población inmigrante. En Costa Rica, por ejemplo, hay un Fondo Social de Migración, creado mediante la Ley General de Migración. Este fondo tiene el objetivo de facilitar la integración social de los migrantes en los servicios de salud, educación, migración, seguridad y justicia (artículo 241, Ley No. 8764). Este fondo proviene de un pago adicional de 25 dólares que deben hacer los extranjeros que utilizan servicios migratorios al adquirir estatus legal y cada vez que renueven (artículo 33, Ley No. 8764). Otros programas de asistencia a inmigrantes en Costa Rica son:

- Migramóvil, en coordinación con el Gobierno de Panamá y el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Migramóvil es un autobús que lleva información y servicios básicos a los migrantes vulnerables en la frontera de Costa Rica y Panamá.⁸²
- Entre Vecinos, programa de integración y desarrollo en Costa Rica, cuyo objetivo es formar alianzas bi y multinacionales para el desarrollo local, mediante participación comunitaria. Es una alianza entre la Dirección General de Migración y Extranjería y la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, con el apoyo de varias agencias del Sistema de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para implementar la experiencia piloto, se contrató la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM).⁸³
- Programa Observatorio de la Sociedad Civil para la Integración, que ofrece un espacio a la comunidad para reflexionar y ejecutar programas de integración para la población migrante y refugiada. Es un «espacio intersectorial en el que sociedad y gobierno analizan cómo se está dando la integración de los migrantes en la sociedad costarricense y desde el cual emiten recomendaciones a las instituciones, y definen acciones parapromover dicha integración».⁸⁴ Este programa es coordinado por la Dirección de Integración y Desarrollo Humano de la Dirección General de Migración y Extranjería.

⁸² Organización Internacional para las Migraciones. Migramóvil presta servicios en la frontera sur de Costa Rica. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/migramovil-presta-servicios-en-la-frontera-sur-de-costa-rica>.

⁸³ «La Fundación para la Paz y la Democracia, conocida por sus siglas como FUNPADEM, es una organización no gubernamental, sin fines de lucro y no partidista, cuyo mandato de trabajo se inició en 1988 en Centroamérica y el Caribe, extendiéndose en el 2002 a toda la región de las Américas; ya para el 2009, la fundación se integró a diversas iniciativas globales vinculadas a las temáticas más estratégicas del desarrollo». Recuperado de: <http://www.funpadem.org/About>.

⁸⁴ Misión Permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas (s.f.). Intervención de Costa Rica en el diálogo de alto nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. Mesa redonda 3: Fortaleciendo las alianzas y la cooperación en migración internacional, mecanismos para integrar efectivamente la migración dentro de las políticas de desarrollo y promover la coherencia en todos los niveles. Costa Rica. Recuperado de: http://hldcivilsociety.org/wp-content/uploads/2013/12/rt3_freddy_montero.pdf

- Rutas de Integración, que provee apoyo a organizaciones no gubernamentales que trabajan con migrantes y refugiados «para mejorar acceso a la información sobre servicios que ofrece el Estado».⁸⁵ La Dirección de Integración y Desarrollo Humano de la Dirección General de Migración y Extranjería lleva a cabo este programa.

La ley de migración de Panamá -crea albergues preventivos de corta estancia para personas que hayan violado las leyes de migración (artículo 93, Decreto Ley No. 3). Mientras están en estos albergues, los inmigrantes tienen derecho a contactar a sus familiares, abogados o cuerpo diplomático. Estos albergues son operados por las autoridades migratorias del país.

En general, no todos los derechos son garantizados por el Estado dominicano a los extranjeros residentes en el país, como lo exige el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aún existen brechas y barreras de protección social en diversos sectores que serán mencionadas en las respectivas subsecciones de sectores de protección social.⁸⁶ A continuación se presentan los compromisos y obligaciones en los diversos sectores de protección social a los inmigrantes, según la normativa nacional e internacional.

2.3.1. Mercado laboral

La Constitución de la República Dominicana y otras leyes nacionales e internacionales reconocen el derecho al trabajo. En la Constitución se identifica la importancia de la nacionalización del trabajo (artículo 62, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). Para estos fines, el Código del Trabajo de la República Dominicana impone, en su artículo 135, que por lo menos el ochenta por ciento de los trabajadores de una empresa debe estar integrado por dominicanos (artículo 135, Ley No. 16-92) La legislación panameña tiene un principio de nacionalización del trabajo similar al dominicano, que exige que el noventa por ciento de los trabajadores sean panameños (artículo 17, Código Laboral de Panamá, 1971).

Las discriminaciones por origen nacional están prohibidas en otros aspectos, con las excepciones previstas en la ley (principio VII, Ley No. 16-92; artículo 1, Convenio 111). El Estado, por lo tanto, no debe excluir a los extranjeros residentes en el país de la protección del derecho al trabajo.

Proteger, asistir y fomentar el empleo digno y remunerado son compromisos fundamentales del Estado consagrados por la Constitución y el Código del Trabajo como función social (artículo 62, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; principio I, Ley No. 1692). Algunos derechos vinculados al trabajo son: a) derecho a la libertad sindical; b) derecho a la seguridad social; c) derecho a la negociación colectiva; d) derecho a la capacitación profesional; f) derecho al respeto de la capacidad física e intelectual; e) derecho a la dignidad personal.

En virtud de lo establecido en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por el país, el Estado debe reconocer a todas las personas, incluyendo a extranjeros residentes en el país (artículo 2, inciso 2, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que garanticen lo siguiente:

⁸⁵ Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica. *Integración y desarrollo*. Recuperado de: http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/index.html#HERMES_TABS_2_1.

⁸⁶Entrevistas al licenciado José Castillo, a la señora Alicia Sangro, y al señor. Eddy Tejada.

a) una remuneración que asegure salario equitativo e igual por trabajo igual sin distinciones de ninguna especie (incluyendo género) y condiciones de existencia digna a todos los trabajadores; b) seguridad e higiene en el trabajo; c) igualdad de trato en promociones jerárquicas; y d) descanso, vacaciones, disfrute de tiempo libre y remuneración de días festivos (artículo 7, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El mismo Pacto, sin embargo, permite determinar, a los países en vías de desarrollo, como es el caso de República Dominicana, la medida en que se les garantizará a los no nacionales estos derechos, tomando en cuenta los derechos humanos y la economía nacional (artículo 2, inciso 3, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

La Ley General de Migración y el Código de Trabajo imponen algunas limitaciones en materia de garantía de derechos laborales a los extranjeros residentes en el país. El artículo 26 de la Ley General de Migración establece que solo los extranjeros habilitados para trabajar gozarán de la protección de las leyes laborales (artículo 26, Ley No. 285-04). Los extranjeros habilitados para realizar actividades laborales, según la Ley General de Migración son: los residentes permanentes (con la excepción de jubilados, pensionados y rentistas), los residentes temporales durante el periodo de permanencia autorizado, y los trabajadores temporeros (artículos 98, 99 y 100, Ley No. 285-04). De igual manera, los extranjeros beneficiarios del Plan Nacional de Regularización tienen autorización para trabajar por un período de tiempo determinado (INM-OIM, 2017). En consecuencia, de acuerdo con la Ley General de Migración, los inmigrantes en situación migratoria irregular no gozan de la garantía de derechos laborales, debido a que por ley no están autorizados a trabajar (artículo 101, Ley No. 285-04). Esta disposición es contraria a la Constitución y al Código de Trabajo de la República que establecen protección laboral sin discriminación.

El Estado, mediante el Ministerio de Trabajo, tiene la obligación de velar porque las condiciones de trabajo del inmigrante cumplan con el principio de igualdad que le garantiza la Constitución y por el respeto de las leyes laborales. De igual manera, este Ministerio debe verificar que se cumplan las condiciones impuestas por convenios para contratar a nacionales de otros países con los que República Dominicana haya firmado acuerdos (artículo 35, Reglamento 631-11). El Código del Trabajo, contrario a lo establecido en el artículo 26 de la Ley General de Migración no marca diferencia en la protección a derechos laborales de los extranjeros.

El Estado ha asumido otros compromisos y obligaciones en materia de protección social laboral a favor de la población dentro del territorio nacional en general, incluyendo a los extranjeros residentes en el país. Los siguientes compromisos y obligaciones del Estado, establecidos por la normativa nacional e internacional sobre protección social en el trabajo, cubren toda la población en el territorio nacional.

El Código del Trabajo también establece una protección especial para las mujeres y la maternidad. El principio X reconoce la igualdad de género en lo relacionado al derecho del trabajo e identifica como propósito fundamental el de la protección a la maternidad (principio X y artículo 231, Ley No. 16-92). El Ministerio de Trabajo es responsable de investigar demandas relacionadas con violaciones de estos derechos.

El Estado tiene los siguientes compromisos y obligaciones, establecidos por el Código del Trabajo, con el fin de garantizar el goce del derecho al trabajo:

- Mediante el Departamento de Trabajo, investigar denuncias de irregularidades en la ejecución de contratos, convenios, leyes y reglamentos, sometidas por trabajadores perjudicados (artículo 424, Ley No. 16-92).
- El Departamento de Trabajo también es responsable de mantener un servicio gratuito de consultas acerca de la interpretación de las leyes y reglamentos para beneficio de los trabajadores y empleadores. De igual manera, debe emitir una opinión respecto a las consultas (artículo 425, Ley No. 16-92).

A pesar de que la Ley General de Migración excluye de protección laboral a los extranjeros en situación irregular, en la práctica el Departamento Legal del Ministerio de Trabajo y los tribunales del país atienden casos de violación de los derechos laborales, independientemente del estatus migratorio. Sin embargo, la falta de coherencia entre la Ley de Migración y el Código del Trabajo podría resultar en violaciones a los derechos de los inmigrantes regulares al momento de aplicación.

Estudios y entrevistas realizadas a expertos en migración y protección social revelan que en República Dominicana aún existen brechas en protección social a inmigrantes dentro del mercado laboral. Los trabajadores haitianos en la industria azucarera, por ejemplo, aún sufren discriminaciones por parte de sus empleadores y falta de protección de las instituciones gubernamentales (Revuelta Guerrero, L., 2018). Esto evidencia una violación a los principios de la Constitución y a los compromisos y obligaciones antes mencionadas, asumidos por el Estado dominicano mediante la normativa nacional e internacional. Aunque en años anteriores las violaciones a los derechos laborales en contra de los inmigrantes empleados en los bateyes eran más graves, los extranjeros aún experimentan trato violento, falta de contratos escritos, jornadas laborales de más de doce horas, prohibición de crear sindicatos, retención parcial del salario, violaciones de salario mínimo, trabajo forzoso, trabajo infantil, y tráfico y trata de inmigrantes (Revuelta Guerrero, L., 2018). Parcialmente, el problema se atribuye a la falta de iniciativa y de colaboración por parte del Estado con los organismos internacionales vinculados a la migración laboral (Revuelta Guerrero, L., 2018).

De igual manera, se encontraron violaciones a los derechos laborales de extranjeros empleados en la construcción. Aunque los trabajadores de la construcción disfrutaban de mayor movilidad laboral y territorial, en comparación con los empleados de la industria azucarera, experimentan daños y perjuicios relacionados con las condiciones laborales. Por ejemplo, muchos empleados de construcción no disfrutaban de las prestaciones laborales establecidas por ley. También se han detectado violaciones en el pago de salarios y sobreexplotación laboral, atribuidas a la falta de documentación, carencia de normas reguladoras de mano de obra y escasa intervención del Estado al respecto (MEPyD-FIES, 2011). Lo anterior evidencia una vez más que el Estado no está cumpliendo con los compromisos y obligaciones asumidos mediante las leyes nacionales y convenios internacionales sobre protección social en el mercado laboral.

Otro dato importante encontrado en el resumen de la Encuesta Nacional de Inmigración (ENI) 2017, es que los inmigrantes de origen haitiano tienen menor nivel de formalización en las relaciones de trabajo que los extranjeros nacidos en otros países y los dominicanos. La falta de formalización aumenta la vulnerabilidad de este grupo poblacional, ya que los contratos de trabajo

proveen mecanismos de protección jurídica formales (ONE, MEPyD, UNFPA y Unión Europea, 2018). La ENI 2017 también revela que los inmigrantes haitianos, en comparación con los ciudadanos de otros países, tienen acceso marginal a la mayoría de los beneficios sociales asociados con el trabajo (ONE, MEPyD, UNFPA y Unión Europea, 2018).

En comparación con Argentina, la Ley de Migración Dominicana no cubre efectivamente a extranjeros residentes en el país. La Ley de Migración Argentina, a diferencia de la dominicana, provee protección a los extranjeros sobre sus derechos adquiridos por trabajo realizado, independientemente de su estatus migratorio. De igual manera, impide que se niegue asesoramiento de servicios jurídicos gratuitos a inmigrantes en controversias laborales. La misma ley también establece que la condición migratoria y falta de documentos no son un impedimento para acceder a estos servicios. Los artículos 53 y 56 de la Ley de Migración Argentina explican que los inmigrantes en condición migratoria irregular no pueden trabajar, pero no exime a los empleadores del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la legislación laboral. La falta de claridad en la Ley General de Migración dominicana podría resultar en violaciones de los derechos de inmigrantes por parte de sus empleadores.

La Ley de Migración de Argentina también establece que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tiene la responsabilidad de orientar a los inmigrantes respecto a los derechos de trabajo y seguridad social. Aunque la legislativa nacional dominicana no impone dicha obligación en el Estado respecto a los inmigrantes, en la práctica existe una Unidad de Migración Laboral, dentro de la Dirección General de Trabajo, que tiene entre sus funciones la de proveer información a extranjeros sobre requisitos para trabajar en República Dominicana y garantizar el respeto de sus derechos laborales.⁸⁷ Según la entrevista a la representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Departamento Legal del Ministerio de Trabajo ofrece información a todos los trabajadores, incluyendo los inmigrantes, sobre sus derechos,⁸⁸ aunque la Ley General de Migración y el Código de Trabajo dominicano no lo establezcan como una responsabilidad.

En general, la República Dominicana no tiene programas de protección laboral diseñados para inmigrantes, ni por parte del Estado, ni de la colaboración entre entidades gubernamentales y no gubernamentales. En otros países de la región existen programas de protección laboral especialmente diseñados para migrantes, entre los que están:

- Sello Vivir la Integración, un programa en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social costarricense, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados y el sector privado. Consiste en fomentar acciones voluntarias para la inclusión de personas refugiadas en el mercado laboral. A las empresas que colaboran en el programa, se les otorga un sello de calidad y se les reconoce por sus aportes.⁸⁹
- En Costa Rica se lanzó el programa Negocios, Migración y Prosperidad, que involucra al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Directorio de Migración y Extranjería, y algunas cámaras de comercio. Dicho programa consiste en promover, facilitar y certificar entidades privadas que ofrezcan condiciones laborales éticas a los empleados migrantes,

⁸⁷Resolución 14/2012.

⁸⁸Entrevista a la señora Alicia Sangro.

⁸⁹ Gobierno de Costa Rica. Sello Vivir la Integración. Recuperado en: <http://www.vivirlaintegracion.cr>.

con el objetivo de reducir el riesgo de explotación laboral. Incluye cuatro líneas de trabajo: «capacitación legal para empleadores sobre protección de migrantes; orientación para los migrantes laborales antes y tras sus viajes; un mapa de la cadena de suministro; y la certificación de un Sistema de Integridad para el Reclutamiento Internacional destinado al personal de recursos humanos».⁹⁰

- Costa Rica y Panamá son parte del Programa Conjunto para la Seguridad Humana, que tiene como objetivo mejorar la seguridad laboral, sanitaria, alimentaria, económica y personal de la población migrante Ngäbe y Bugle en Costa Rica y Panamá, mediante su empoderamiento en cuanto a sus culturas y un mejor acceso a servicios públicos de calidad.⁹¹

2.3.2. Seguridad social

Entre los principios del Sistema Dominicano de Seguridad Social establecidos en la Ley No. 87-01, y especialmente en su artículo 3, está el de proteger a todos los dominicanos y extranjeros residentes en el país sin discriminación.⁹² Sin embargo, en la misma ley el derecho de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social está limitado a favor de dominicanos, extranjeros residentes en estatus legal dentro del territorio nacional y a dominicanos residentes en el exterior (ver artículo 5). Los extranjeros que han sido beneficiados por el Plan Nacional de Regularización también tienen derecho de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social (primer párrafo, Resolución No. 377-02). La Tesorería de la Seguridad Social (TSS), como representante del Estado, debe afiliar al Sistema Dominicano de Seguridad Social a los trabajadores extranjeros regularizados (párrafo tercero, Resolución No. 377-02). El carné de regularización puede ser usado para estos fines (artículo 1, Decreto No. 96-16). La normativa nacional en esta materia no establece nivel de cobertura ni de protección para los extranjeros en estatus de «trabajadores temporeros» (en su condición de «no residentes»), ni indocumentados o en condición irregular.

Por otro lado, el Convenio sobre Seguridad Social, ratificado por el país, establece que los «no nacionales deberán tener los mismos derechos que los residentes nacionales». Sin embargo, el mismo convenio, en su artículo 68, permite al Estado prescribir disposiciones especiales para los no nacionales respecto a las prestaciones financiadas exclusivamente o en parte por fondos públicos (artículo 68, Convenio No. 102), tales como los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado. La Ley de Seguridad Social y el Reglamento del Régimen Subsidiado no establecen disposiciones especiales respecto al derecho de afiliación de extranjeros a los regímenes financiados por el Estado. En lo que respecta al régimen contributivo, los nacionales de los países que forman parte del convenio cuentan con la misma protección que los dominicanos (artículo 68, Convenio No. 102). Los nacionales de España y Ecuador también gozan de protección en cuanto

⁹⁰ OIM Costa Rica (2018). *La OIM apoya la protección y la integración económica de los migrantes en Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-apoya-la-proteccion-y-la-integracion-economica-de-los-migrantes-en-costa-rica>

⁹¹ OIM Costa Rica. Programa Conjunto para Mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales. Recuperado de: <http://costarica.iom.int/site/programa-conjunto-para-mejorar-la-seguridad-humana-de-migrantes-temporales-ng%C3%A4be-y-bugle-en-costa>.

a prestaciones de seguridad social, de acuerdo con lo establecido en convenios bilaterales entre República Dominicana y esos países.⁹³

Mediante el Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado y ratificado por República Dominicana, el Estado tiene los siguientes compromisos con los refugiados en territorio nacional: conceder a los que se encuentren legalmente en el territorio el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones establecidas por la ley, tales como «i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición; ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal» (artículo 24, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

La Constitución y la Ley No. 87-01 establecen los compromisos del Estado para garantizar el derecho a la seguridad social. Para asegurar el acceso universal a una adecuada protección de enfermedades, discapacidad, desocupación y vejez, el Estado tiene como compromiso estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social (artículo 60, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

La Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) es la encargada de supervisar, desde el punto de vista del usuario, el funcionamiento del SDSS (artículo 29, Ley No. 87-01). Por su parte, la Superintendencia de Pensiones es responsable de proteger los intereses de los afiliados al fondo de pensiones, vigilar la solvencia financiera de las AFP y contribuir al sistema previsional dominicano (artículo 107, Ley No. 87-01).

Otro servicio que se ofrece en el marco del SDSS es la garantía de una pensión mínima a todos los afiliados al Fondo de Solidaridad Social. Este fondo fue creado a favor de los afiliados de bajos ingresos, mayores de 65 años, que hayan cotizado durante por al menos treinta meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla (artículo 60, Ley No. 87-01). De igual forma, se asume el compromiso de garantizar a las afiliadas prestaciones de maternidad (artículo 46, Convenio No. 102) y la prestación de servicios de estancias infantiles para cuidar a los hijos de los trabajadores, desde los cuarenta y cinco días de nacido hasta los cinco años (artículo 134, Ley No. 87-01).

El Convenio sobre Seguridad Social y Salud en la Construcción, en su artículo 10, plantea: «La legislación nacional debe prever que, en cualquier lugar de trabajo, los trabajadores tendrán el derecho y el deber de participar en el establecimiento de condiciones seguras de trabajo en la medida que controlen el equipo y los métodos de trabajo, y de expresar su opinión sobre los métodos de trabajo adoptados en cuanto puedan afectar a la seguridad y la salud».

⁹³Artículo 3 del Convenio de Seguridad Social entre República Dominicana y el Reino de España, y Artículo 4 del Convenio de Seguridad Social entre República Dominicana y Ecuador.

El Estado tiene la obligación, mediante el Convenio No. 19, sobre Igualdad de Trato en Casos de Accidentes, de «conceder a los nacionales de cualquier otro Miembro que lo haya ratificado, y que fueren víctimas de accidentes de trabajo» ocurridos dentro de territorio nacional, el mismo trato que se les da a los dominicanos en materia de indemnización por accidentes de trabajo. La igualdad de trato se debe aplicar sin tomar en cuenta la residencia (artículo 1).

Otro compromiso del Estado es garantizar a los afiliados la concesión de prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional (artículo 31, Convenio No. 102). Asimismo, definir, mediante el Ministerio de Trabajo, la política nacional de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tomando en cuenta la seguridad del trabajador, las posibilidades económicas de las empresas y los factores educativos y culturales predominantes (artículo 186, Ley No. 87-01).

El acceso universal a la seguridad social aún no es una realidad en República Dominicana (OECD/CIES-UNIBE, 2017). Aun cuando la Constitución y los convenios internacionales requieren que el Estado garantice el derecho a la seguridad social y se han hecho esfuerzos al respecto, todavía existen brechas (Carrasco, I. & Suárez, J.I., 2018). Las principales brechas se observan en la propia Ley de Seguridad Social, que excluye del derecho de afiliación a extranjeros que deberían estar protegidos, de acuerdo con los convenios internacionales ratificados por el país. Los trabajadores temporeros son extranjeros que ingresan al país con el fin de trabajar, luego de tener un contrato suscrito para esos fines. Sin embargo, la Ley General de Migración los incluye en la categoría de «no residentes». Como observamos anteriormente, solo los dominicanos y «extranjeros residentes legales» tienen derecho de afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social. Los extranjeros en estatus migratorio irregular que son empleados en empresas privadas no están protegidos por la ley.

Otras brechas en seguridad social se observan en la práctica. La mayoría de los trabajadores de la industria azucarera, incluyendo extranjeros residentes en el país, aunque tienen derecho a la seguridad social, no reciben protección de los empleadores cuando sufren accidentes de trabajo (Revuelta Guerrero, L., 2018).

Según el resumen de la Encuesta Nacional de Inmigración 2017 (ENI), los inmigrantes nacidos en Haití tienen acceso marginal a la mayoría de los beneficios sociales, en comparación con los nacidos en otros países (ONE, MEPyD, UNFPA y Unión Europea, 2018). De los nacidos en Haití, «el 5% tiene [Seguro de riesgos laborales], el 7% tiene seguros de salud y está inscrito en una AFP con un plan de pensiones y solo un 3.6% está en una AFP o seguro pensional» (ONE, *et al.*, 2018). Por otro lado, de los nacidos en otros países «casi la mitad tiene seguros de salud, un 32.2% está inscrito en una AFP y tiene plan de pensiones y un 42.3% tiene un seguro contra accidentes de trabajo» (ONE, *et al.*, 2018). Estos números marcan una gran diferencia en el acceso a la protección social para inmigrantes haitianos. Además, «los nacidos en Haití se encuentran envueltos en relaciones laborales más vulnerables y su acceso a los beneficios sociales actuales derivados del trabajo (como los planes de pensiones, los seguros de riesgos laborales y los seguros de salud) es en muchos aspectos casi nulo».

Aunque la responsabilidad de proveer a los trabajadores seguridad social recae sobre los empleadores, en caso de estar dentro del régimen contributivo, el Estado, como observamos

anteriormente, es responsable de velar por la inscripción oportuna de todos los afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social, bajo las condiciones de la ley, e inspeccionar que se cumpla con lo establecido. Ante esta gran diferencia en los números de afiliaciones al Sistema Dominicano de Seguridad Social, se puede concluir que el Estado no está realizando la debida inspección para asegurarse de que los empleadores estén cumpliendo con lo establecido en las leyes de seguridad social.

De acuerdo con las entrevistas a algunos actores, muchos inmigrantes aún en situación de regularidad migratoria no tienen acceso a la seguridad social debido a desconocimiento o mala práctica de sus empleadores.⁹⁴ Esto también se le atribuye a que gran parte de los empleadores en República Dominicana son informales (ONE, MEPyD, UNFPA y Unión Europea, 2018). «En general, los inmigrantes tienen menos probabilidades de disponer de un contrato de trabajo formal (38% frente a 66%), un contrato indefinido (26% frente a 49%), beneficios de salud (27% frente a 50%) y beneficios de pensiones (16% frente a 45%)» (OECD/CIES-UNIBE, 2017). Según la entrevista a la señora Alicia Sangro, representante de la OIM, la formalización del sector laboral contribuiría a que los extranjeros residentes en el país entraran en el sistema de seguridad social. Para ello es necesario que el Estado cumpla con la obligación de inspeccionar las empresas y negocios en su territorio, asegurándose de que estén formalizadas e inscriban a sus empleados en la Tesorería de la Seguridad Social, como lo exige la ley. No tener seguro de salud también constituye una barrera de acceso para servicios relacionados con enfermedades crónicas y de alto costo.⁹⁵

De acuerdo con la entrevista a la señora Sangro, representante de la OIM, el riesgo de violaciones al derecho de seguridad social en la población inmigrante también se atribuye a barreras financieras, lingüísticas y administrativas (INM, 2017). No obstante existir una entidad gubernamental especialmente dedicada a dar información sobre los derechos de seguridad social a la población y a supervisar el funcionamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social,⁹⁶ muchos inmigrantes desconocen sus derechos y son víctimas de violaciones de ellos.

El Sistema de Seguridad Social de la República Dominicana también presenta debilidades en protección social para los extranjeros que no se encuentran dentro del mercado laboral, tal como los reclusos en el sistema penitenciario.⁹⁷ Más que una demanda, el acceso a seguro médico es una necesidad para esta población que no se encuentra laboralmente activa, ya que está cumpliendo condena. Es necesario que cuenten con un seguro de salud que cubra enfermedades catastróficas. Según la entrevista al representante del Instituto Nacional de Migración, el Estado, mediante las instituciones correspondientes, es responsable de garantizar dicha cobertura, tal y como lo establecen la Constitución, la Ley No. 87-01 y los convenios internacionales.⁹⁸ Sin embargo, como observamos anteriormente, la Ley No. 87-01 limita la afiliación a ciertos extranjeros.

⁹⁴Entrevistas a la señora Alicia Sangro y al señor Eddy Tejeda.

⁹⁵Entrevista al señor Eddy Tejeda.

⁹⁶DIDA. Recuperado de: <http://dida.gob.do/inicio/sobre-nosotros/funciones-y-objetivos/>.

⁹⁷Entrevista al licenciado José Castillo.

⁹⁸Ídem.

2.3.3. Salud

La Constitución de la República establece que todas las personas tienen derecho a la salud (artículo 61). Entre los principios del Sistema Nacional de Salud, está el de universalidad, cuyo objetivo es el de reconocer a todos los residentes en el territorio nacional los derechos de disponer de servicios de salud, la prevención de las enfermedades, y la protección, recuperación y rehabilitación (artículo 11, Ley No. 42-01). Además, la Ley General de Salud No. 42-01, en su artículo 28, reconoce que, ninguna persona debe ser discriminada por razón de su estado legal. Dicha ley establece que los «dominicanos y ciudadanos extranjeros con residencia establecida en República Dominicana son titulares del derecho a la promoción a la salud; prevención de las enfermedades; y protección, recuperación y rehabilitación de la salud, sin discriminación alguna», mientras que los «extranjeros no residentes tendrán garantizado el derecho en la forma que las leyes, los convenios internacionales, acuerdos bilaterales y otras disposiciones legales lo establezcan» (artículo 3). De acuerdo con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado debe reconocer «el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental».

Ley No. 42-01 provee los siguientes derechos derivados del derecho a la salud y a favor de todas las personas: a) respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad; b) a atención de emergencia en cualquier establecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud; c) a la educación en salud, prevención de las enfermedades y a la protección, conservación y recuperación de su salud, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y las leyes; d) a la información sobre bienes y servicios que promuevan y protejan la salud y prevengan la enfermedad; al acceso a los mismos y a una adecuada y oportuna atención médica; e) a la información apropiada acerca de sus procesos, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento, y a recibir consejos por personal capacitado, antes y después de la realización de los exámenes y procedimientos; f) a decidir, previa información y comprensión, sobre su aceptación o rechazo a asumir tratamiento (en caso de menores o personas con discapacidad, los familiares directos, tutores o médico responsable decidirán); g) al registro o constancia escrita de todo proceso sobre salud o enfermedad; h) a no ser sometido a tratamiento médico o quirúrgico que implique grave riesgo para su integridad física, su salud, o su vida, sin consentimiento escrito o de la persona responsable.⁹⁹

De acuerdo con la Constitución de la República, para garantizar dicho derecho a la población, el Estado tiene las siguientes obligaciones: a) velar por la protección en salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran; b) garantizar, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestar su atención y asistencia a los grupos y

⁹⁹ *Ibíd.*

sectores vulnerables; y c) combatir los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y organizaciones internacionales.¹⁰⁰

Los siguientes son compromisos del Estado en materia de protección social en salud, reflejados en la Ley General de Salud, que incluyen a toda la población, sin distinción entre dominicanos y extranjeros residentes en el país:

- Mediante el Ministerio de Salud Pública, el Estado debe regular la protección social de la salud, dirigir y conducir políticas públicas y acciones sanitarias; concertar intereses, movilizar recursos de toda índole; vigilar la salud; coordinar acciones de las diferentes instituciones públicas y otros actores sociales comprometidos con la protección en salud (artículo 8).
- Definir los grupos prioritarios de la población y los problemas sobre los que se debe hacer la mayor inversión en salud (artículo 14). Se denominan grupos prioritarios a las personas por debajo de la línea de pobreza, las mujeres (especialmente embarazadas), los niños y niñas hasta los 14 años, los ancianos y personas con discapacidad (artículo 30).
- Los hospitales públicos tienen la responsabilidad, según los artículo 4 y 39 del Reglamento General de Hospitales, de «proporcionar servicios de salud a la población que requiera de atención ambulatoria e internamiento, de una manera humanizada, completa, integral, oportuna, continua, con calidad, apoyado en las normas y procedimientos social y técnicamente aceptados, sin discriminación de carácter étnico, económico, cultural, de procedencia, independientemente de la capacidad de pago de los pacientes o usuarios y del tipo de dolencia».
- «Garantizar un nivel mínimo de prestaciones en favor de todos los residentes en territorio nacional, que permitan su atención integral mediante una adecuada distribución de las cargas financieras necesarias para su financiación, contando además con una correcta inversión del gasto social hacia la población más pobre y vulnerable, independientemente del poder adquisitivo o diferencias sociales, generacionales, laborales, de raza o de género» (artículo 11).
- El Ministerio de Salud Pública, como máxima autoridad del Estado en materia de salud, tiene la obligación de «garantizar a los pacientes una atención oportuna, de calidad y prestada con calidez, respetuosa de su ambiente cultural y de sus derechos humanos y consagrados en la Constitución».
- Asegurarse de que las personas físicas o instituciones que pertenezcan o se relacionen con el Sistema Nacional de Salud respeten la condición y dignidad humana.
- Crear mecanismos para el desarrollo de programas locales y nacionales de salud que tengan como base la relación intersectorial en el diseño e implementación de políticas públicas (artículo 37).
- Mediante el Ministerio de Salud Pública, corresponde al Estado imponer normas para la prevención y control de enfermedades en el ámbito del trabajo, y realizar programas para esos fines (artículo 61).

¹⁰⁰ *Ibíd.*

- En colaboración con el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Trabajo, el Estado debe asegurar el acceso de los trabajadores independientes y ocasionales a la información sobre las medidas contra los riesgos a los que puedan estar expuestos durante la ejecución de sus trabajos, además de mantenerlos actualizados sobre las políticas de prevención para controlar adecuadamente los riesgos a que pueda estar expuesta la salud propia y la de terceros (artículo 83).

Según el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 12, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas para: a) la reducción de mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; b) mejoramiento de la higiene del trabajo y el medio ambiente; c) prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. Estos compromisos cubren a la población en general.

El Estado dominicano y las entidades que lo conforman han hecho esfuerzos para garantizar el derecho a la salud a todas las personas dentro de territorio nacional, incluyendo extranjeros. Sin embargo, aún existen brechas. Aparte de las barreras que afectan a toda la población, existen otras que afectan directamente a la población inmigrante en República Dominicana. De acuerdo con el resumen de la ENI 2017, 86.9% de la población extranjera residente en territorio nacional no cuenta con seguro de salud (ONE, MEPyD, UNFPA y Unión Europea, 2018).

En la práctica, cuando los extranjeros acuden a los hospitales públicos a buscar asistencia en salud, en general, se les brinda. Sin embargo, según la Sra. Sangro, representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los denominados «determinantes sociales de la salud» (las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud)¹⁰¹ dificultan el acceso y a veces hasta lo hacen imposible. Por ejemplo, de acuerdo con la entrevista a la señora Sangro, en las zonas fronterizas donde habitan muchos extranjeros de origen haitiano, el acceso a algunos hospitales públicos se dificulta para inmigrantes indocumentados, debido a la vigilancia militar. En esos casos, el derecho a la salud solamente está garantizado en la atención primaria.

Según el representante de la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales (FLACSO), señor Eddy Tejeda, la falta de documentación y los prejuicios que hay con la población haitiana también se asocian a las brechas de acceso a la salud por parte de extranjeros.¹⁰² Este representante añadió que el ser de procedencia haitiana puede que influya en un trato diferente, pero para llegar a esa conclusión se necesitaría un estudio más profundo.

Adicionalmente, las cifras de accidentes laborales en el sector construcción son elevadas, lo que refleja los altos riesgos de los empleados en este sector (INM-OIM, 2017). Este dato, tomando en cuenta el bajo porcentaje de extranjeros afiliados a seguros de salud y de riesgos laborales de los nacidos en Haití (15.80% y 20.70%, respectivamente) (INM-OIM, 2017) es preocupante y demuestra que, a pesar de que las leyes de salud y seguridad social fueron aprobadas en el 2001,

¹⁰¹ Organización Mundial de la Salud. *Determinantes sociales de la salud*. Recuperado de: https://www.who.int/social_determinants/es/.

diez años más tarde, aún los inmigrantes padecen déficits en cuanto a la protección social en salud. También evidencia que el Estado no está cumpliendo con los compromisos establecidos en la normativa nacional e internacional de garantizar el derecho a la salud y proteger a la población más vulnerable ante accidentes laborales.

Una situación similar ocurre con los extranjeros en el sistema penitenciario. Según la entrevista al señor José Castillo, analista de investigaciones del Instituto Nacional de Migración, el seguro médico continúa siendo una necesidad para los extranjeros en cárceles dominicanas que padecen enfermedades catastróficas, como, por ejemplo, cáncer. Tener atención médica primaria no es suficiente. De acuerdo con el entrevistado, las deficiencias encontradas no se relacionan con la atención primaria, sino con el acceso a exámenes médicos y medicamentos. De igual manera, se reconoce la importancia de que esta población pueda obtener servicios odontológicos.⁴⁰³

Algunos países reconocen el derecho a la salud en sus leyes de migración. La Ley de Migración argentina, a diferencia de la dominicana, expresamente provee que todos los extranjeros, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho a la salud, asistencia social y atención sanitaria. Su artículo 6 impone en el Estado la obligación de garantizar a los inmigrantes, en condiciones de igualdad con los nacionales, el derecho al acceso a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, trabajo, justicia y seguridad social. En Costa Rica, los inmigrantes en situación irregular pueden acceder al sistema de salud para servicios de emergencia (OIM & The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, 2016).

2.3.4. Alimentación

En el artículo 54 de la Constitución, y los artículos 2 y 6 de la Ley No. 586-16, sobre el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, se reconoce el derecho de seguridad alimentaria a toda la población. Este derecho se debe garantizar y promover sin discriminación por origen nacional (artículo 4, incisos 8 y 18). Del derecho a la alimentación se derivan los siguientes: a) alimentación adecuada; b) protección contra el hambre; c) protección especial de la infancia y de la mujer en estado de lactancia; d) prioridad de atención a las personas vulnerables; y e) asistencia alimentaria (artículo 6). Las leyes nacionales e internacionales no proveen limitaciones ni excepciones en cuanto al derecho de alimentación y a los compromisos del Estado de protección social en alimentación para los extranjeros residentes en el país.

Entre los compromisos y obligaciones del Estado con la población en general, incluidos en la legislación nacional e internacional ratificada por el país (Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y que cubren a los extranjeros residentes en el territorio nacional, están:

- Reconocer el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, y adoptar individualmente o con cooperación internacional, medidas y programas para asegurar distribución equitativa de alimentos mundiales, en relación con las necesidades (artículo 11, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- «Mediante la adopción de políticas públicas pertinentes, proteger, promover, velar, fiscalizar, informar, proveer y evaluar, la situación de derecho a la alimentación en el país, así como garantizar los mismos mecanismos para su exigibilidad y medios necesarios para

el resarcimiento de daños provocados cuando sea vulnerado» (artículo 48, Ley No. 589-16).

- Adoptar políticas y acciones con el objetivo de asegurar el goce del derecho a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, basadas en las necesidades de las personas y grupos sociales.
- Desarrollar políticas públicas y privadas para mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de futuro de la población vulnerable.
- Formular y aplicar políticas y planes orientados al establecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la población para asegurar disponibilidad, distribución equitativa y acceso físico y económico de alimentos, monitorear la situación alimentaria y nutricional, y proteger y fortalecer los mercados locales.
- Tomar en cuenta la dignidad humana al momento de proveer asistencia pública en materia de alimentación.
- Propiciar la participación ciudadana, sin discriminación de raza o género, en la elaboración de políticas destinadas a garantizar el derecho a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria.
- «Considerar de modo transversal los temas de género, niñez, adolescencia y tercera edad en todo lo concerniente a soberanía y seguridad alimentaria y nutricional» (artículo 8, Ley No. 589-16).
- «Establecer vías judiciales expeditas para atender los casos de violaciones del derecho a la alimentación» (artículo 54, Ley No. 589-16).

No existe mucha información disponible sobre el acceso a asistencia en alimentación para los extranjeros. Algunos de los programas de alimentación creados e implementados por el Estado dominicano benefician tanto a dominicanos en general, como a los extranjeros residentes en el país. Por ejemplo, a los Comedores Económicos tienen acceso tanto dominicanos, como extranjeros (MEPyD-FIES, 2011). Otros programas estatales, mediante el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y el Plan de Asistencia Social de la Presidencia, no están asegurado a extranjeros. Para tener acceso a la mayoría de los programas de transferencia es necesario ser dominicano y tener cédula (La Economía de Hoy, 2012).

Por otro lado, aun cuando en las entrevistas a actores clave la alimentación no se identificó como uno de los sectores de protección social a inmigrantes con brechas, ni de mayor demanda, es importante destacar que hace alrededor de dos años la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) implementó un programa de retorno voluntario de ciudadanos haitianos, debido a que (según la representante de la OIM, señora Sangro) muchos de estos vivían en situación extrema de pobreza en República Dominicana y subsistían en condiciones que atentaban contra su dignidad. Esto indica que algunos inmigrantes enfrentan dificultades de acceso a la alimentación, aunque el Estado ejecuta varios programas de seguridad alimentaria para población vulnerable en el país.

2.3.5. Educación

El derecho a la educación integral, de calidad y permanente se reconoce a todas las personas en igualdad de condiciones y oportunidades, de acuerdo con la Constitución de la República en su artículo 63, y en los artículos 1 y 4 de la Ley General de Educación, No. 66-97. El Estado tiene como obligaciones principales: garantizar la educación pública gratuita y declararla obligatoria en los niveles inicial, básico y medio; velar por la calidad de la educación; erradicar el analfabetismo; velar por la calidad de la educación superior; garantizar educación a las personas con necesidades especiales y capacidades excepcionales; definir políticas para fomentar e impulsar la investigación, la ciencia, la tecnología e innovación, encaminadas a un desarrollo sostenible, el bienestar humano y la competitividad; garantizar servicios públicos de radio, televisión y redes de bibliotecas e informática para el acceso universal a la información; y asegurar la libertad de enseñanza (artículo 63, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

La Ley General de Educación dominicana, y los tratados y convenios internacionales ratificados por el país, reconocen el derecho a la educación para todos los habitantes en el país. Ninguna disposición legal dominicana se refiere al derecho de educación para los extranjeros residentes en el país, pero los compromisos y obligaciones del Estado en este ámbito cubren a todos los residentes en territorio nacional. Estos compromisos y obligaciones son detallados a continuación.

En materia de educación, el Estado dominicano es responsable de:

- Promover políticas y aportar los medios necesarios para el desarrollo de la vida educativa mediante apoyos de tipo social, cultural, económico a la familia y al educando.
- Según el artículo 9 de la Ley No. 66-97, son también compromisos del Estado:
 - a. Otorgar especial protección al ejercicio del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza;
 - b. Garantizar y fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades;
 - c. Ofrecer, con carácter de prioridad, enseñanza completa en el nivel de educación básica a todos los niños en edad escolar;
 - d. Garantizar una educación gratuita que permita que toda la población tenga igual posibilidad de acceso a todos los niveles y modalidades de la educación pública;
 - e. Contribuir al financiamiento y desarrollo de la educación vocacional, formación profesional, educación técnico-profesional y la educación superior;
 - f. Brindar ayuda técnica y material a las instituciones privadas de interés público;
 - g. Facilitar y financiar la formación y actualización de los maestros en todos los niveles y modalidades;
 - h. Estimular la creación artística y el disfrute de los valores estéticos;
 - i. Supervisar la educación pública y privada.

La Junta del Centro Educativo tiene entre sus responsabilidades, según el artículo 123 de la mencionada ley: velar por la calidad de la educación y equidad en la prestación del servicio educativo; y aplicar los planes educativos en base a las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Educación.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, otorga al Estado los siguientes compromisos y obligaciones:

- Garantizar enseñanza primaria gratuita para todas las personas.
- Proveer enseñanza secundaria asequible para todos, por cuantos medios sean necesarios, e implantación progresiva de la gratuidad.
- Brindar enseñanza superior al alcance de todos, según capacidad, e implantación progresiva de la gratuidad.
- Fomentar e intensificar, en la medida de lo posible, la educación fundamental para personas que no hayan recibido o terminado el ciclo básico de instrucción primaria.
- Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar para todos los ciclos de enseñanza, implantar un régimen adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

El acceso a educación para inmigrantes presenta brechas en República Dominicana. Según la representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en la mayoría de los casos, la educación se complica por falta de documentos al entrar en la escuela secundaria.¹⁰⁴ «Las estadísticas descriptivas nos dicen que la asistencia escolar es prácticamente universal (97%) entre los niños de educación primaria (entre 6 y 14 años). Los niños en edad de educación primaria que pertenecen a hogares con inmigrantes muestran una probabilidad ligeramente menor de asistir a la escuela (90%). Entre los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 22 años, el 47% asiste a la escuela» (OECD/CIES-UNIBE, 2017). Adicionalmente, la representante de OIM considera que «a pesar de que hay una directiva institucional de aceptación», las respuestas individualizadas de los directores de las escuelas pueden variar (OECD/CIES-UNIBE (2017).

Las escuelas públicas en República Dominicana son gratuitas. Sin embargo, aún existen barreras en el acceso para los inmigrantes, especialmente los que se encuentran en condición irregular. A los extranjeros no se le niega legalmente la entrada a la educación pública. Sin embargo, en la práctica, según estudios (INM-OIM, 2017) y entrevistas a informantes clave, la falta de documentos y dinero pueden obstaculizar la inscripción o registro de extranjeros en los diferentes niveles de educación.¹⁰⁵ «Es un mito que los haitianos o extranjeros en general no tienen documentos, sí tienen, lo que quizás no tienen es todos los documentos que se les pide» y, además, considera el señor Tejeda, representante de FLACSO, que la solicitud de esos documentos sale costosa.

También existen barreras en el acceso a la educación superior. De acuerdo con la entrevista al licenciado José Castillo, analista del Instituto Nacional de Migración (INM), si bien se ha avanzado en lo concerniente a la educación básica, la falta de documentos restringe el acceso a la educación superior.

Al igual que para el sector alimentación, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales tiene un programa de subsidio para contribuir a la educación de personas en edades de 5 a 21 años

¹⁰⁴Entrevista Sr. Eddy Tejeda, Coordinador de programas e investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 14 de septiembre del 2018.

¹⁰⁵Entrevistas a la señora. Alicia Sangro, al señor Eddy Tejeda y al licenciado José Castillo.

en diferentes niveles de educación.¹⁰⁶ Sin embargo, para obtener los beneficios de este programa se necesita ser dominicano. Los inmigrantes no tienen acceso a este tipo de asistencias subsidiadas.

Al igual que República Dominicana, otros países presentan deficiencias en la educación para los inmigrantes. En contraste, la Ley de Migración de Argentina reconoce expresamente el derecho a la educación en todos los niveles a todos los extranjeros, aun en situación irregular, y a la vez impone al Ministerio de Educación la obligación de garantizar este derecho a los extranjeros (ver su artículo 7 y 8). No obstante, junto con República Dominicana y Costa Rica, está entre los países que con insuficiencias en el acceso a la educación por parte de las personas migrantes (Carrasco, I. & Suárez, J. I., 2018). De acuerdo con el índice de gobernanza migratoria del 2016, bajo el cual se estudió quince países, Costa Rica se destaca por tener leyes y normas de migración claras y transparentes. Este Estado también alcanzó los niveles de «desarrollado» y «maduro» en cuatro de cinco indicadores sobre derechos sociales y acceso a servicios sociales en el país. En el único reglón que alcanzó nivel «emergente» fue en el manejo de la migración laboral. En ninguna de las categorías de políticas migratorias se le consideró en nivel saliente. Por estas razones se podría concluir que este es un país con avances en la gobernanza migratoria. Sin embargo, en este mismo estudio se encontró que algunos inmigrantes salvadoreños y nicaragüenses, con bajos niveles de educación, no aprovechan las oportunidades de educación que provee el país (OIM & The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, 2016).

2.3.6. Vivienda

Según la Constitución de la República, en su artículo 59, todas las personas tienen «derecho a una vivienda digna con servicios básicos esenciales». Es compromiso general del Estado fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo tal derecho y fomentar planes de viviendas y asentamientos humanos de interés social (OIM & The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, 2016; artículo 11, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

La legislación migratoria dominicana no aborda el derecho a vivienda de los extranjeros. Tampoco existe una ley general de vivienda que trace las pautas y establezca los compromisos específicos del Estado dominicano para garantizar el goce de dicho derecho, ni existe una normativa que marque diferencias entre los dominicanos y extranjeros residentes en el país en cuanto a derecho y compromisos del Estado en materia de protección social en vivienda. El artículo 53 de la Ley de Migración de Argentina, por otro lado, impide expresamente la proporción a título oneroso de alojamiento a los inmigrantes en condición migratoria irregular.

Dado que en la normativa nacional revisada no se identificaron restricciones en el acceso al derecho a la vivienda para las personas inmigrantes, se asume que la obligación de garantizar vivienda digna dentro del territorio nacional abarca a todas las personas que lo habitan. En las entrevistas a actores clave, «vivienda» no se destacó como uno de los sectores de mayor demanda en protección social por parte de la población migrante.

¹⁰⁶ Administradora de Subsidios Sociales. Subsidios Administrados. Recuperado de: <http://www.adess.gob.do/subsidios-sociales/subsidios-administrados/>

Dicho lo anterior, es importante mencionar que en el país el déficit habitacional¹⁰⁷ ronda la cifra de un 1,985,263 deviviendas, cuyo componente cualitativo representa el 71.4% (1,417,492 unidades) y el cuantitativo un 28.6 % (567,771 unidades) (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2017). Asimismo, la vivienda es uno de los sectores que recibe menos financiamiento público. El gasto social en vivienda fue el segundo menor en el presupuesto del año 2018.¹⁰⁸

2.3.7. Protección a menores de edad, envejecientes, personas con discapacidad y mujeres

Protección a los menores de edad

El Estado tiene la obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes, priorizando el interés superior de esta población con el fin de garantizar su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de sus derechos (artículo 56, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; principios I y VI, Ley No. 136-03; artículo 3, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). Todos los niños, niñas y adolescentes podrán gozar de los derechos sociales, económicos y culturales, sin discriminación de origen nacional, estatus migratorio ni residencia (artículo 56, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; principio IV, Ley No. 136-03).

Las leyes nacionales no tienen disposiciones especiales para la protección de extranjeros menores de edad residentes en el país. La Ley General de Migración costarricense, diferente a la dominicana, dedica un artículo a identificar la protección a migrantes menores de edad como obligación del Estado. Aunque las leyes de República Dominicana no se refieren a niños y niñas inmigrantes directamente, no marcan distinción en el trato entre niños dominicanos y extranjeros.

Las siguientes se declaran obligaciones indeclinables del Estado con todos los niños, niñas y adolescentes; estas cubren a los menores extranjeros residentes en el país debido a los principios de universalidad, no discriminación y equidad, mediante la Ley No. 136-03, que crea el Código de Protección al Menor de República Dominicana, y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño:

- «Tomar todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de cualquier índole que sean necesarias para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente sus derechos [sin] alegar limitaciones presupuestarias para incumplir las obligaciones establecidas». Para cumplir con dicha obligación, el Estado debe asegurar políticas, programas y asistencia para que la familia pueda asumir de manera adecuada sus responsabilidades y garantizar el acceso a programas y servicios relacionados con sus derechos a los niños, niñas y adolescentes (principio VII, Ley No. 136-03; artículos. 4 y 27, inciso 3, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).
- Adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles cuando sea necesario, y dentro de la cooperación internacional, en lo concerniente a derechos sociales, económicos

¹⁰⁷ El déficit habitacional refiere a la diferencia entre la necesidad de viviendas de la población y la disponibilidad efectiva. El déficit tiene un componente cuantitativo, que indica cantidad de viviendas faltantes para familias que no tienen y aquellas que tienen, pero son inservibles; y por un componente cualitativo, que abarca las viviendas existentes con problema en su estructura, o falta de acceso a servicios básicos (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo, 2017).

¹⁰⁸Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES). *Presupuesto ciudadano 2018*. Recuperado de: <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2018/01/Presupuesto-Nuevo.pdf>.

y culturales de los niños, niñas y adolescentes (artículo 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Otras obligaciones y compromisos del Estado en esta materia, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, son:

- Garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes los siguientes derechos: a) disfrutar de manifestaciones culturales que contribuyan al desarrollo integral; b) espacios apropiados para el uso de tiempo libre; c) jugar y participar en actividades recreativas; d) educación en áreas recreativas; e) «disfrutar una cultura en paz» (artículo 10, Ley No. 136-03; artículo 31, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).
- Cuando sean separados de sus padres por razón de una medida adoptada por el Estado, tal como detención, encarcelamiento, deportación o muerte de uno o ambos padres, el Estado debe proporcionar información básica sobre el paradero del familiar o familiares ausentes, a menos que resulte perjudicial para el bienestar del niño, niña o adolescente (artículo 9, inciso 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).
- Proteger a todos los menores de edad contra cualquier forma de explotación, maltrato, torturas, abusos y negligencias que afecten la integridad personal (artículo 12, Ley No. 136-03; artículos 34 y 36, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).
- «Los profesionales y funcionarios de las áreas de salud, pedagogía, sicología, trabajo social, y agentes del orden público y cualquier persona que en el desempeño de sus funciones tuviere conocimiento o sospecha de una situación de abuso o de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, están obligados a denunciarla antes las autoridades competentes» (artículo 14, Ley No. 136-03).
- Implementar políticas públicas que garanticen el acceso universal e igualitario a planes, programas, servicios de prevención, promoción, protección, tratamiento y rehabilitación de salud, desde su nacimiento hasta los dieciocho años cumplidos.
- Asegurar posibilidades de acceso a servicios médicos y odontológicos gratuitos, periódicos y de más alta calidad. La carencia de documentos no debe ser una razón para negar acceso o atención en materia de salud (artículo 28, Ley No. 136-03).
- Elaborar políticas, planes y programas de protección para erradicar el trabajo de niños y niñas, Para esto colaborarán el Ministerio de Trabajo y el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (artículo 34, Ley No. 136-03). Proteger a los niños y niñas «contra explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer la educación, o que sea nocivo para la salud o para su desarrollo físico, mental, moral o social» (artículo 32, inciso 1, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989). Para estos fines, adopta medidas que fijen edades mínimas, horarios y condiciones de trabajo, y penalidades para asegurar su cumplimiento.
- Crear oportunidades para estimular el tránsito del adolescente a la vida adulta (artículo 56, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).
- Dictar políticas p que creen mecanismos alternos de apoyo a las familias de adolescentes trabajadores, eviten la inserción temprana al trabajo de adolescentes y estimulen el aprendizaje de oficios para la inserción al mercado laboral (artículo 35, Ley No. 136-03).

- Velar por la protección y cumplimiento de los derechos laborales y seguridad social de la persona adolescente.
- Vía el Ministerio del Trabajo, inspeccionar las labores de los adolescentes, visitando periódicamente los lugares de trabajo y determinar si emplean menores de edad y si cumplen con las normas para su protección; vigilando que la labor desempeñada no esté prohibida ni restringida para adolescentes; asegurándose que las condiciones laborales no perjudiquen ni arriesguen la salud física y mental (artículo 42, Ley No. 136-03).
- Garantizar los medios para que todos los niños y niñas completen su educación primaria básica. No se debe negar la educación por falta de documentos (artículo 45, Ley No. 136-03).
- Fomentar y alentar la cooperación internacional en el sector de la educación, a fin de contribuir con la eliminación de la ignorancia y el analfabetismo, y facilitar el acceso a conocimientos técnicos y a métodos modernos de enseñanza (artículo 28, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).
- Adoptar «medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilota de niños en el extranjero» (artículo 11, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).
- Tomar medidas para la plena realización del derecho a la seguridad social a todos los niños (artículo 26, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Las dificultades de acceso presentadas anteriormente en la subsección de educación, constituyen violaciones a los compromisos y obligaciones del Estado establecidos en la normativa nacional e internacional sobre protección a la niñez. Cuando el Estado provee asistencia escolar solo a favor de niños dominicanos, viola el principio de universalidad establecido en la Ley No. 136-03 y en la Convención Internacional sobre Derechos de los Niños. En República Dominicana, «[l]os hogares inmigrantes tienen menos probabilidades de recibir transferencias sociales públicas [...]» (Carrasco, I. & Suárez, J.I., 2018).

De igual manera, la falta de acciones para impedir que se siga negando el acceso a las escuelas públicas constituye una violación del artículo 45 de la Ley No. 136-03 y el artículo 28 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en los que el Estado se compromete a garantizar el acceso a la enseñanza para los niños, niñas y adolescentes. En el *Perfil migratorio de la República Dominicana 2017* se identifican estudios académicos publicados en el año 2014 que resaltan brechas en el acceso a la educación por parte de jóvenes de ascendencia haitiana, a pesar de que en el 2011 se emitió una circular a todos los directores regionales, Regionales y de centros del país, que ordenaba proceder a la inscripción de todos los niños y adolescentes, aunque no estén declarados (INM-OIM, 2017).

Ecuador es uno de los países que ha adoptado medidas para proteger a los niños inmigrantes. En noviembre del 2018, ese Estado adoptó un protocolo para la protección de niños migrantes acompañados y no acompañados. En él se establecen los mecanismos de protección para menores que llegan con o sin documentación al país (UNICEF, 2018). Estos mecanismos servirán, entre otras cosas, para garantizar la salud, nutrición y educación de los menores de edad. El protocolo fue preparado con la asistencia técnica de UNICEF.

Protección a las personas envejecientes

El Estado, junto con la sociedad y la familia, tiene el deber de proteger y asistir a las personas en tercera edad, y promover su integración a la vida activa y comunitaria (artículo 57, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; Ley No. 352-98). Para este fin, es obligación del Estado asegurar servicios de seguridad social integral y subsidio alimentario en caso de indigencia (artículo 57, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).

Ninguna disposición legal nacional ni internacional establece protección especial para envejecientes extranjeros residentes en el país. Las leyes en este ámbito cubren a todos los envejecientes en el territorio nacional, con la excepción de ciertas disposiciones. Entre las obligaciones y compromisos del Estado en protección a los envejecientes están:

- Acceso especial y fácil a servicios de salud para los que padezcan de enfermedad física o mental grave. De igual manera tomar acciones indispensables para la prevención y tratamiento de enfermedades propias del envejecimiento (artículo 4, Ley No. 352-98).
- Para garantizar el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades y sin discriminación, el Estado, mediante el Ministerio de Trabajo, debe tomar las medidas necesarias para que las labores de los envejecientes se desarrollen en condiciones satisfactorias y seguras. De igual manera, debe crear políticas para que encuentren o reencuentren ubicación laboral a través de nuevas opciones de empleo (artículo 8, Ley No. 352-98).
- Con el fin de garantizar vivienda digna y adecuada a todos los envejecientes, el Estado, vía el Instituto Nacional de Vivienda y otras entidades públicas, debe promover mayores facilidades de financiamiento.
- Proveer tratamiento médico, medicamentos, atención geriátrica y gerontológica que requiera el envejeciente (artículos 10 y 12, Ley No. 352-98).
- «Promover la incorporación de envejecientes en programas educativos adecuados para ellos, así como implementar cursos especiales que se organicen de acuerdo con las características y necesidades de cada uno» (artículo 15, Ley No. 352-98).

Al igual que los menores de edad, los envejecientes extranjeros no son beneficiarios de los programas de transferencia del Estado. Los beneficios de los programas de ayuda a los envejecientes creados por ley y políticas públicas, solo cubren a los dominicanos. Partiendo de las entrevistas a actores clave, la protección social a envejecientes no es uno de los sectores con mayor demanda por parte de los extranjeros residentes en territorio nacional. Esto quizás se debe a que el perfil de inmigrantes en República Dominicana se caracteriza por contar con una población más joven (Carrasco, I. & Suárez, J.I., 2018).

Protección a las personas con discapacidades

La Constitución y la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad imponen al Estado compromisos especiales para la protección de las personas con discapacidad. Entre los compromisos principales están: promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones; y adoptar medidas positivas necesarias para propiciar su integración familiar, comunitaria, social, laboral, económica y cultural (artículo

58, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010; artículo 4, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades).

En lo que respecta a derechos económicos, sociales y culturales, el Estado, mediante la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 4), se compromete a «adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos, y cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos».

La Constitución y leyes dominicanas no marcan diferencias entre dominicanos y extranjeros discapacitados en territorio nacional. La Ley No. 5-13 establece entre sus principios (artículos 2 y 4) la no discriminación y la igualdad de derechos. El artículo 4 de la propia ley define «accesibilidad universal» como una condición que deben cumplir los proveedores de bienes y servicios para todas las personas en igualdad de condiciones. Por consiguiente, los compromisos y obligaciones en materia de protección social con esta población abarcan, tanto a los dominicanos como extranjeros residentes en el país.

Las leyes nacionales e internacionales comprometen al Estado dominicano con las siguientes obligaciones hacia las personas con discapacidad, dominicanas y extranjeras, residentes en territorio nacional:

- Asegurar su inclusión en los programas de protección social del Estado (artículo 73, Ley No. 5-13).
- Promover, procurar y asegurar la inclusión de personas con discapacidad a todos los planes, programas y proyectos de políticas sociales del Estado dirigidos a reducir la pobreza (artículo 74, Ley No. 5-13).
- Contemplar el desarrollo integral de las personas con discapacidad en todas las políticas generales de los distintos entes y órganos del Estado, como eje transversal, y reflejarlas en sus líneas de acción en cualquier ámbito de la actuación pública, considerando las necesidades, derechos y demandas de este grupo de personas en el territorio nacional.
- Velar por la protección de la salud de las personas con discapacidad y que la política general de los servicios de salud les asegure su acceso efectivo, igualitario y de calidad al diagnóstico, atención, habilitación, rehabilitación y a los dispositivos de apoyo necesarios, que les proporcione el adecuado estado de bienestar en términos físico y mental para una integración eficaz a la sociedad (artículo 6, Ley No. 5-13).
- Verificar que los servicios de rehabilitación que se ofrecen a personas con discapacidad les proporcionen un estado óptimo de bienestar físico y mental, y plena inclusión y participación social, tomando en cuenta criterios de rehabilitación integral (artículo 10, Ley No. 5-13).
- Garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a la educación en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo durante toda la vida, sin discriminación y en igualdad de condiciones. Para ello, se debe tomar en cuenta la edad mental y funcional y la adecuación de requisitos necesarios para ingresar a los centros educativos (artículo 11, Ley No. 5-13).
- Incluir a las personas con discapacidad en el sistema ordinario de trabajo o, en su defecto, incorporarlas a un sistema de empleo protegido o por cuenta propia que asegure su

independencia económica, de acuerdo con lo trazado en las normas nacionales e internacionales referentes al trabajo y empleo que integren a las personas con discapacidad.

- Cumplir la legislación vigente en materia de seguridad social aplicable a las personas con discapacidad, y propiciar la inclusión y participación efectiva de estas personas en todos los programas, planes y proyectos de políticas sociales del gobierno, tendentes a reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida.
- En coordinación con el Ministerio de la Mujer, el Estado debe adoptar medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer con discapacidad, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos (artículo 16, Ley No. 5-13).
- Garantizar la implementación de programas de capacitación laboral para personas con discapacidad, tomando en cuenta sus habilidades y potencialidades y los requerimientos del mercado laboral (artículo 81, Ley No. 5-13).
- Asegurar la provisión de recursos económicos para facilitar a las personas con discapacidad la incorporación, de manera efectiva, al sistema productivo nacional (artículo 82, Ley No. 5-13).
- Verificar que los programas de integración laboral para personas con discapacidad cuenten con tratamiento médico-funcional; orientación profesional; formación, readaptación y reeducación profesional; e inserción laboral y seguimiento (artículo 83, Ley No. 5-13)
- Crear medios y facilidades para que las estancias infantiles del Sistema de Seguridad Social desarrollen estrategias de atención temprana para niños y niñas en edad cronológica de cero a seis años, que funcionen a la vez en escuelas comunes y especiales (artículo 98, Ley No. 5-13).

No se identificaron muchas brechas en protección social a personas con discapacidad. Mediante el régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social, las personas con discapacidad cuentan con cobertura. Esta cobertura solo aplica a los extranjeros residentes en el país de manera regular, en correspondencia con la Ley No. 87-01, que solo reconoce el derecho de afiliación a los extranjeros con estatus legal. En la realidad, la discapacidad no parece ser uno de los sectores de protección social preocupante para la población migrante. Ni en los estudios realizados por académicos en el área de inmigración, ni en las entrevistas a expertos se identificaron brechas en el acceso a protección social para extranjeros con discapacidad residentes en el país.

Protección a mujeres

Como ya se ha comentado anteriormente, la Constitución de la República Dominicana establece el principio de igualdad y prohíbe toda discriminación de género en cuanto al goce de los derechos fundamentales (artículo 39, inciso 4, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010). La Constitución no marca una diferencia entre el derecho a igualdad de género de las mujeres dominicanas y extranjeras residentes en el país.

La Ley No. 86-99 que crea la Secretaría de Estado de la Mujer, hoy Ministerio de la Mujer, establece como prioridad temática en el diseño de actividades coordinadas y de implementación directa, propiciar «la producción de informaciones estadísticas actualizadas que permitan

visibilizar las brechas e inequidades de género en todos los ámbitos», incluyendo a las mujeres migrantes (artículo 3, inciso h, Ley No. 86-99).

Otros compromisos y obligaciones del Estado para la protección de todas las mujeres, independientemente de sus estatus migratorios, y el derecho de familia, son:

- Proteger la maternidad sin importar la condición social o el estado civil de la mujer y ofrecer asistencia oficial en caso de desamparo (artículo 55, Constitución de la República Dominicana, 26 enero 2010).
- Garantizar de manera gratuita la atención de más alta calidad durante el embarazo, el parto y la fase posnatal.
- Fomentar políticas, programas y asistencia adecuada para que la familia tenga la capacidad de asumir sus responsabilidades de manera digna (principio VII, Ley No. 136-03).
- Otorgar protección especial a las madres durante un tiempo razonable, antes y después del parto. Durante dicho periodo las madres que trabajen deben recibir licencia con remuneración o prestaciones adecuadas de seguridad social.

Aunque el Decreto No. 99-97 que crea el Comité Internacional para la Protección de la Mujer Migrante (CIPROM) solo cubre a la mujer migrante dominicana, desde el Ministerio de la Mujer también se da atención y asistencia a las mujeres extranjeras residentes en el país. La representante del CIPROM, señora Dora Virginia Rodríguez Urraca, reconoce que el decreto que creó el comité debe ser actualizado y reestructurado para reflejar la intención del Estado, de cubrir a las mujeres inmigrantes dentro de sus programas y políticas de protección.

La mayoría de las mujeres inmigrantes que se benefician de los servicios del CIPROM, según la señora Rodríguez Urraca, han sido víctimas de violencia de género o de trata de personas. Entre los servicios más demandados por esta población están los de ayuda financiera para comprar boleto aéreo de retorno a sus países de origen y alojamiento. Aunque algunas inmigrantes también solicitan asistencia para conseguir empleo, ello se dificulta debido a la escasez de ofertas y al estatus migratorio de las solicitantes.

A pesar de los esfuerzos del Estado, diversos estudios y entrevistas a expertos indican que existen irregularidades en el acceso a la protección social por parte de las mujeres inmigrantes. Las trabajadoras domésticas migrantes en República Dominicana experimentaron dificultades para entrar en el Plan Nacional de Regularización, a diferencia de los hombres (Convenio No. 189, 2011). También se ha determinado que las mujeres residentes en bateyes, incluyendo inmigrantes, son víctimas de discriminación en servicios de salud (INM- OIM, 2017). Adicionalmente, se ha encontrado que las mujeres inmigrantes haitianas son más afectadas por el desempleo que los hombres nacidos en Haití. La tasa de desempleo de estas mujeres es tres veces más elevada que la de los hombres (INM-OIM, 2017). En el programa de retorno de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la mayoría de inmigrantes que regresaban a Haití eran mujeres porque, según la entrevista a la representante de OIM, señora Sangro, se les dificultaba más conseguir trabajo en República Dominicana. Además, las mujeres haitianas son el grupo migratorio con menos ingresos (INM- OIM, 2017). La mayoría de ellas cobra menos de \$5,000 pesos dominicanos (INM- OIM, 2017).

Otra barrera que limita el acceso a la protección social para las mujeres inmigrantes, al igual que en el caso de mujeres emigrantes, es la falta de disponibilidad y cooperación de algunos decisores (INM- OIM, 2017). Las acciones vinculadas con protección social muchas veces requieren intervenciones interinstitucionales. En ocasiones, el personal técnico entiende y acude al llamado de CIPROM cuando se trata de canalizar asistencia para una mujer inmigrante, pero cuando el caso llega a manos de los que toman decisiones, el proceso se paraliza debido a que no reconocen sus responsabilidades y el papel que deben jugar en ciertos casos.

Es importante resaltar que, en la práctica, según la entrevista a la representante de CIPROM, existe un recurso que permite permanencia autorizada en el país para víctimas de trata de personas en situación irregular, aunque las leyes de migración y de tráfico y trata de personas no lo reflejen. Mediante la Procuraduría Especializada de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, a las víctimas se les provee exención de deportación para incentivarlas a cooperar con la investigación (Embajada de Estados Unidos en República Dominicana, 2018). Esta es una manera de cumplir con los protocolos internacionales firmados por el país, que exigen al Estado no forzar la deportación a extranjeras víctimas de trata humana en contra de su voluntad.¹⁰⁹ No obstante, en el 2016 y 2017 se reportó que víctimas de trata de origen haitiano fueron deportadas a su país (Embajada de Estados Unidos en República Dominicana, 2018).

2.3.8. Cultura

La participación en la vida cultural de la nación, el pleno acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales son derechos de todos; así lo establece la Constitución de la República en su artículo 64. Con el fin de garantizarlos, el Estado debe formular políticas que promuevan e incentiven, en los ámbitos nacional e internacional, las diferentes manifestaciones y expresiones científicas, artísticas y populares de la cultura dominicana; asegurar la libertad de expresión, la creación cultural y el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades; promover el intercambio cultural con otras naciones; y salvaguardar el patrimonio cultural. Estos derechos y compromisos del Estado en materia de cultura cubren a todas las personas, sin distinción de estatus migratorio.

Aunque se ha reportado que algunos inmigrantes son víctimas de segregación y experimentan dificultades de integración sociocultural (MEPyD-FIES, 2011), no se encontraron estudios que identifiquen brechas en los compromisos del Estado vinculados a protección social de derechos culturales para la población inmigrante. Las entrevistas a actores clave tampoco revelaron problemas relacionados con este sector de la protección social.

3. Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas

La trata de personas está vinculada a la migración, debido a que cada vez es mayor el número de personas trasladadas de sus países forzosamente o engañadas para fines de explotación laboral

¹⁰⁹Entrevista a la señora Dora Virginia Rodríguez Urraca.

o sexual. Las víctimas reciben una protección especial del Estado, mediante la Ley No. 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas. Esta ley cubre a dominicanos y extranjeros.

El Estado tiene los siguientes compromisos y obligaciones con las víctimas de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas:

- Garantizar alojamiento adecuado, atención médica, acceso a la educación, capacitación y oportunidad de empleo. Las víctimas de trata, en especial las mujeres, niños, niñas y adolescentes, deben ser sujetos a evaluaciones psicológicas y otro tipo de protección, considerando su edad y sexo (artículo 10, Ley No. 137-03).
- El objetivo de «ordenar flujos migratorios», contenido en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana, incluye entre sus líneas de acción la de fortalecer mecanismos eficaces de prevención de trata y tráfico ilícito de personas, mediante el establecimiento de sistemas integrales de atención a las víctimas (objetivo 2.3.7, Ley No. 1-12).
- Desarrollar políticas, programas y planes con el objetivo de asistir a las víctimas, especialmente los grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, y así evitar la re- victimización (artículo 11, Ley No. 137-03). Para estos fines, el Estado debe coordinar con varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales, organismos internacionales y sectores de la sociedad civil (artículos 11 y 13, Ley No. 137-03). De igual manera, debe realizar campañas sociales, económicas y de investigación (artículo 11, Ley No. 137-03).
- El producto de las multas por delito relacionados con trata de personas debe ser utilizado por el Estado para la indemnización de las víctimas por daños físicos, psicológicos y morales, y para programas y proyectos de casas de acogidas o refugios en el territorio nacional (artículo 11, Ley No. 137-03).

El *Perfil migratorio de República Dominicana 2017* cita el estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), según el cual República Dominicana es uno de los principales países de origen de víctimas de trata a nivel mundial (INM-OIM, 2017, p. 98). El *Perfil* también cita un estudio realizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Tú, Mujer, publicado en 2012, que identificó, en base a evidencia documentada, que entre el 2003 y 2010 había mujeres dominicanas traficadas y/o tratadas en más de sesenta territorios y países (INM-OIM, 2017, p. 99).

El tema de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas sigue siendo un problema en República Dominicana. Sin embargo, el Estado ha realizado esfuerzos mediante la Procuraduría Especializada contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas para combatir estos delitos dentro del país. No existe mucha estadística ni información sobre las experiencias de las víctimas en el exterior. Lo que sí se refleja es que las más afectadas por estos crímenes son mujeres y niñas, demostrando mayor vulnerabilidad en estos grupos (INM-OIM, 2017, p. 99).

El Ministerio de la Mujer canaliza asistencia para víctimas de trata de personas. Según la representante de CIPROM, desde el Ministerio se contacta a la embajada o consulado del país de destino. Algunos funcionarios canalizan ayudas ofrecidas por entidades en dichos países, pero cuando la víctima desea retornar al país se le gestiona boleto aéreo y se le provee la asistencia

necesaria en el CIPROM. Como observamos en secciones anteriores, el Ministerio de la Mujer ayuda a prestar asistencia a víctimas de trata retornadas o extranjeras residentes en el país, en lo que tiene que ver con alojamiento, atención psicológica y capacitación.

A pesar de los esfuerzos del Estado dominicano, al igual que Costa Rica, Ecuador, Curazao y Panamá, el país sigue situado en el nivel dos del reporte del Departamento de Estado sobre tráfico de personas. Se reportó que, no obstante las acciones que ha realizado el gobierno para combatir el tráfico de personas, no hubo muchas investigaciones y se registró una reducción en los casos procesados (Office to Monitor and Control Trafficking of Persons, 2018). Adicionalmente, «un estudio cualitativo sobre la trata de mujeres haitianas en República Dominicana destaca la vulnerabilidad de las mujeres migrantes porque tienen más probabilidad de insertarse en sectores donde predomina la precariedad y la poca visibilidad de las condiciones laborales, como es el servicio doméstico» (INM-OIM, 2017).

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

Luego del análisis interpretativo de la legislación nacional e internacional y la documentación de base, se pudieron identificar varios compromisos y obligaciones del Estado en protección social a favor de los dominicanos en el exterior, la población retornada y extranjeros residentes en el país. Estos compromisos y obligaciones tienen algunas variaciones y/o limitaciones entre las poblaciones estudiadas. No obstante, aún existen brechas y barreras para la inserción a la protección social por parte de la población estudiada. Los siguientes hallazgos reflejan las principales problemáticas de inserción social para los emigrantes, retornados e inmigrantes.

Protección social a dominicanos en el exterior

Aun cuando el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante fue creado hace casi veinte años, todavía no se identifican programas ni planes para la protección a las mujeres emigrantes y retornadas, esto a pesar de que se han reportado diferencias de género y discriminaciones en contra de las mujeres dominicanas en el exterior (INM-OIM, 2017; Valente, M., 2013).

No se ubicaron programas de protección social en las dimensiones laboral, seguridad social, alimentación y vivienda creados por el Ministerio de Relaciones Exteriores a favor de los dominicanos residentes en el exterior, como órgano encargado de la política exterior. Tampoco se registraron protocolos de procedimiento en esos sectores para socorrer a dominicanos en situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, hay carencia de estudios e información sobre la situación de protección social de la diáspora para determinar sus necesidades y demandas, aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto de Dominicanos en el Exterior tienen este como uno de los compromisos asignados mediante la Ley de Relaciones Exteriores.

Población retornada

El *Perfil migratorio de República Dominicana 2017* revela que en el país no existe un sistema de registro estadístico de flujos de retorno (INM-OIM, 2017; Valente, M., 2013). La carencia de dicho registro dificulta la planificación de programas de protección social a favor de la población retornada.

Aun cuando la Constitución y el Código de Trabajo ordenan como obligaciones fundamentales del Estado proteger, asistir y fomentar el empleo digno y remunerado como función social (artículo 62, Constitución de la República Dominicana, 26 agosto 2010; principio I, Ley No. 16-92); prohibir toda clase de discriminación para acceder al y durante el empleo, y asegurar el goce de una remuneración que asegure salario equitativo por trabajo igual sin distinciones de ninguna especie (artículo 2:2, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), se reportan brechas debido a la discriminación que experimentan los retornados en el acceso al mercado laboral y las condiciones de empleo. Esto indica que hace falta fortalecer los mecanismos de inspección, así como implementar otras estrategias para asegurar la igualdad de trato por parte de los empleadores.

Las iniciativas y acciones de la Unidad de Reinserción de Repatriados no cubren a la población retornada equitativamente. Para poder alcanzar el objetivo de asistir en la reinserción digna mediante la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, el Estado debe emprender acciones y diseñar programas que cubran a todos los retornados desde cualquier país y a los que regresan voluntariamente. Los compromisos del Estado son con todos los retornados, no solo los deportados desde Estados Unidos.

Extranjeros residentes en el país

La ambigüedad y la falta de coherencia en algunas leyes pueden resultar en barreras de acceso a la asistencia en protección social para inmigrantes o en violación de sus derechos laborales y de seguridad social por parte de los empleadores. La ubicación de «trabajadores temporeros» en la categoría de «no residentes» dentro de la Ley General de Migración, puede impedir acceso a asistencia en protección social disponible para residentes, especialmente a la seguridad social por las limitaciones de afiliación. Otro problema en la Ley General de Migración se refleja en el artículo 26, que solo incluye en la protección establecida en las leyes laborales y sociales a extranjeros habilitados para trabajar, dejando fuera al grupo de extranjeros que no están habilitados, pero a quienes se les reconoce sus derechos laborales en otras leyes nacionales e internacionales. En la práctica, a los inmigrantes se les provee asistencia de derecho laboral, independientemente de su estatus migratorio, es importante que las leyes sean claras en este sentido para evitar injusticias.

Entre los principios del Sistema Dominicano de Seguridad Social está el de proteger a todos los dominicanos y extranjeros residentes en el país sin discriminación (artículo 3, Ley No. 87-01). Sin embargo, en la Ley No. 87-01 el derecho de afiliación a dicho sistema está limitado a favor de dominicanos, extranjeros residentes con estatus legal dentro del territorio nacional y de dominicanos residentes en el exterior (artículo 5). La normativa nacional no establece nivel de cobertura ni de protección en materia de seguridad social para los trabajadores temporeros ni extranjeros indocumentados o en condición irregular. Lo anterior puede contribuir a los abusos de los empleadores en contra de los inmigrantes en esas situaciones.

En la Constitución de la República (artículo 62), el Código de Trabajo (principio I) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2:2) imponen como obligaciones fundamentales del Estado proteger, asistir y fomentar el empleo digno y remunerado como función social y prohibir toda clase de discriminación; sin embargo, los inmigrantes experimentan discriminaciones en las condiciones laborales relacionadas con las prestaciones establecidas por ley, el pago de salarios, sobreexplotación, trato violento, falta de contratos escritos, prohibición de crear sindicatos, trabajo forzoso, trabajo infantil, y tráfico y trata de inmigrantes (MEPyD-FIES, 2011). «En general, los inmigrantes tienen menos probabilidades de disponer de un contrato de trabajo formal (38% frente a 66%), un contrato indefinido (26% frente a 49%), beneficios de salud (27% frente a 50%) y beneficios de pensiones (16% frente a 45%)» (OECD/CIES-UNIBE, 2017). La Unidad de Migración Laboral se creó en el año 2012, con el objetivo de garantizar los derechos laborales de los migrantes (INM-OIM, 2017). Las violaciones de derechos laborales y discriminación por parte de los empleadores reflejadas en los estudios citados (publicados en el 2011 y 2017), permiten concluir que las medidas que ha tomado el Estado para combatir este tipo de abusos no están siendo efectivas.

Mediante la Constitución de la República, el Convenio de Seguridad Social, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y la Ley No. 87,01, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones y velar por la afiliación al Sistema Dominicano de Seguridad Social. No obstante, la Segunda Encuesta Nacional de Inmigración (ENI) 2017 refleja diferencias en afiliación a la seguridad social entre inmigrantes haitianos y los de otros países (ONE, MEPyD, UNFPA y Unión Europea, 2018). De los nacidos en Haití, «el 5% tiene [Seguro de riesgos laborales], el 7% tiene seguros de salud y está inscrito en una AFP con un plan de pensiones y solo un 3.6% está en una AFP o seguro pensional» (ONE, *et al.*, 2018). Por otro lado, de los nacidos en otros países «casi la mitad tiene seguros de salud, un 32.2% está inscrito en una AFP y tiene plan de pensiones y un 42.3% tiene un seguro contra accidentes de trabajo» (ONE, *et al.*, 2018). Además, «los nacidos en Haití se encuentran envueltos en relaciones laborales más vulnerables y su acceso a los beneficios sociales actuales derivados del trabajo (como los planes de pensiones, los seguros de riesgos laborales y los seguros de salud) es en muchos aspectos casi nulo» (ONE, *et al.*, 2018). El Estado debe tomar medidas para asegurar el cumplimiento del derecho a seguridad social en igualdad de condiciones para esta población. En vista de que, mediante la Ley de Seguridad Social, existen varios organismos gubernamentales encargados de velar por los derechos de las personas, habría que hacer una evaluación sobre su funcionamiento.

El Estado, mediante las leyes de salud y seguridad social, tiene compromisos de protección a los extranjeros residente en el país ante accidentes laborales. Sin embargo, las cifras de accidentes laborales en el sector construcción son elevadas, lo que refleja los altos riesgos de los empleados en este sector (INM-OIM, 2017). Este dato, tomando en cuenta el bajo porcentaje de extranjeros afiliados a seguros de salud y de riesgos laborales nacidos en Haití (15.80% y 20.70% respectivamente) (INM-OIM, 2017), es preocupante y demuestra que a pesar de que las leyes de salud y seguridad social fueron aprobadas en el 2001, diez años más tarde aún los inmigrantes experimentan brechas de protección social en salud. También evidencia que el Estado no está cumpliendo con los compromisos establecidos en la normativa nacional e internacional de

garantizar el derecho a la salud y proteger a la población más vulnerable en casos de accidentes laborales.

También se encontró que las mujeres inmigrantes sufren discriminación de género. La tasa de desempleo de inmigrantes haitianas es tres veces más elevada que la de los hombres. Además, las mujeres haitianas son el grupo migratorio con menos ingresos. La mayoría de ellas cobra menos de \$5,000 pesos dominicanos. El Estado, mediante la Constitución, tiene el compromiso de promover medidas para la erradicación de desigualdades y discriminación de género. Aunque en la práctica el CIPROM toma acciones para la protección a la mujer, el decreto que crea esta entidad no cubre a las mujeres inmigrantes. Se necesitaría un estudio más extenso para determinar si se está cumpliendo con esta obligación como lo manda la Constitución (INM-OIM, 2017).

No obstante los grandes esfuerzos hechos por el Estado en relación con la protección social a la población migrante y retornada, se puede concluir que falta un gran camino por recorrer para lograr la inserción de los dominicanos residentes en el exterior, los retornados y los extranjeros residentes en el país. La carencia de programas y políticas públicas efectivas, en base a los compromisos y obligaciones asumidos por el Estado mediante las leyes nacionales e internacionales, se refleja en las brechas de protección social antes expuestas.

4.2. Recomendaciones

A partir de los hallazgos de esta investigación, se formularon las siguientes propuestas para la inclusión de la población estudiada en la protección social.

En general, y a beneficio de toda la población migrante y retornada, se propone el fortalecimiento institucional de todas las entidades gubernamentales que tienen funciones relacionadas con protección social, migración y retorno, mediante la capacitación a los decisores en torno a sus funciones y roles frente a estas poblaciones. También incentivar la colaboración interinstitucional para asistir de manera efectiva a esta población vulnerable.

De igual manera, se recomienda transversalizar los temas de migración y retorno en la elaboración de políticas pública de carácter social, con el fin de asumir la vulnerabilidad de estos grupos poblacionales. Esto permitiría que los formuladores de políticas públicas consideren a los migrantes y retornados en los programas disponibles y promuevan programas específicos a favor de la población estudiada.

Adicionalmente, se propone la revisión del decreto que crea el IComité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM) para que se incluyan nuevas entidades relacionadas con migración, género y trata de personas (especialmente consulados y embajadas donde residan mujeres dominicanas); eliminar instituciones que ya no existen; incluir a mujeres inmigrantes; y redefinir las funciones de cada institución dentro del Comité, tomando en cuenta también las funciones de esas instituciones dentro de otras leyes nacionales. Esto facilitaría la creación de programas y planes a favor de la mujer migrante y retornada.

Las siguientes propuestas aplican al grupo poblacional especificado.

Dominicanos en el exterior

Se propone diseñar un mecanismo de evaluación y monitoreo de los programas de protección social existentes a favor de la diáspora, llevados a cabo por las diversas entidades gubernamentales dominicanas en el exterior. Este mecanismo podría ser una comisión o protocolo de seguimiento de los programas de protección social para los emigrantes.¹¹⁰ En caso de que existiere dicho mecanismo, asegurarse de que sea efectivo. También se recomienda que dicho mecanismo involucre a los usuarios y beneficiarios. El Ministerio de Relaciones Exteriores, como encargado de «evaluar la ejecución de la política exterior», debería estar involucrado en dicho proceso (artículo 9, inciso 5, Ley Orgánica No. 630-16). La evaluación y monitoreo ayudaría a precisar el impacto y la efectividad de los programas; además, contribuiría a determinar qué otros programas de protección social se pueden crear en beneficio de los emigrantes. Esto contribuiría a cumplir con los compromisos establecidos por la Ley No. 1-12 con respecto a la diáspora dominicana.

También se propone realizar estudios para generar insumos sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de dominicanos en el exterior. Estos estudios podrían evidenciar la necesidad de que se promueva la firma de acuerdos que contribuyan a preservar los derechos de las personas dominicanas residentes en el exterior, en cumplimiento con los compromisos del Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el artículo 20 de la Ley No. 630-16.

Se propone que el Ministerio de Relaciones Exteriores, como institución del Estado encargada de aplicar y coordinar la política exterior, establezca medidas para asegurar que el personal diplomático y consular conozca:

- 1) Los derechos económicos, sociales y culturales de la diáspora, adquiridos mediante la legislación, políticas y programas nacionales, con alcance internacional, relacionados con esos derechos.
- 2) Los derechos económicos, sociales y culturales de la diáspora, adquiridos mediante la legislación de los países de destino, y políticas y programas de dichos países relacionados con esos derechos a los que, en su condición de migrantes, son elegibles.

Población retornada

Aunque el proceso del retorno voluntario y forzoso no es el mismo, las leyes dominicanas no establecen diferencias. Por esa razón, se propone el diseño de una política de protección social que incluya todos los sectores y ambos tipos de retornados. Esta política también requeriría la intervención de varios actores que faciliten el proceso desde la salida de los países de destino hasta el ingreso a República Dominicana.

De acuerdo con las leyes de Migración y Relaciones Exteriores, varias entidades gubernamentales deben estar involucradas en el proceso de retorno. Las embajadas y consulados intervienen como agentes encargados de difundir información acerca de programas, franquicias y facilidades que se otorgan a dominicanos que deseen reincorporarse (artículos 14, inciso 5, y 148,

¹¹⁰Entrevista a la señora Cecilia Báez.

Ley No. 285-04). El Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de velar por que en las deportaciones de dominicanos se respeten los derechos humanos (artículo 149, Ley No. 285-04). La Dirección General de Migración tiene como función coordinar con instituciones nacionales, extranjeras y organismos internacionales, la asistencia que pueda brindárseles a los nacionales que retornan al país (artículo 6, Ley No. 285-04). A partir del diseño de la política, se integrarían otros actores de los diversos sectores de protección social para asegurar la reinserción de los retornados. Dicha política contribuiría a que todos los retornados disfruten de la protección de manera equitativa.

También se propone incorporar los resultados de esta y otras investigaciones que se realizan en el marco del proyecto sobre Migración y Protección Social, a las discusiones de la mesa de trabajo articulada a partir del Acuerdo Cuatripartito para la formulación del programa de atención al retorno, de manera que el programa pueda basarse en evidencia y que las intervenciones que se diseñen e implementen sean factibles, efectivas y eficientes.

Se recomienda, además, llevar a cabo reuniones con líderes del sector empresarial, a fin de determinar los incentivos que se podrían utilizar para crear un programa de inserción laboral a favor de los retornados. Una propuesta en este sentido es la integración de la categoría «migrantes retornados» a la bolsa de empleo del Ministerio de Trabajo. . El programa Red Socio-Empleo de Ecuador tiene un componente similar, el cual se estableció luego de un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese Estado.

En vista de que no se encontró jurisprudencia relacionada con el recibimiento de los deportados desde Estados Unidos, se recomienda conducir una investigación sobre este aspecto. Esa investigación ayudaría a determinar si durante el proceso de recibimiento se ejecutan acciones por parte de funcionarios, servidores públicos, militares o agentes policiales que constituyan una violación a la libertad. De ser así, diseñar un nuevo sistema de recibimiento.

Por último, se propone hacer un estudio más profundo, con entrevistas y encuestas a retornados, para determinar el nivel de acceso a programas sociales subsidiados por el Estado, tales como Comedores Económicos, Comer es Primero y donaciones del Plan de Asistencia Social de la Presidencia, y considerarlo en el diseño del programa piloto. También sería relevante conocer si los retornados están al tanto sobre dichos programas para precisar si la falta de información es una de las barreras de acceso.

Extranjeros residentes en el país

Se propone revisar la Ley General de Migración y su Reglamento de Aplicación, así como las Leyes de Salud y Seguridad Social, prestando especial atención a:

- 1) La definición de las diferentes categorías de permanencia. Como observamos en la subsección II(C), el estatus migratorio tiene incidencia en algunos sectores de la cobertura de protección social.
- 2) El artículo 26, que solo incluye en la protección de las leyes laborales y sociales a extranjeros habilitados para trabajar. Se deben entender las incoherencias con otras leyes, nacionales e

internacionales, que protegen los derechos laborales y sociales de los extranjeros no habilitados para trabajar.

3) El uso de términos como «residentes», «no residentes», «estatus legal».

Se considera importante que el procedimiento migratorio a favor de las víctimas de trata y tráfico ilícito de migrantes quede establecido de manera clara en la normativa nacional, por lo que se propone revisar las leyes de migración y tráfico de personas tomando en cuenta que la normativa internacional impide la deportación de las víctimas.

Evaluar la posibilidad de crear un programa similar al costarricense Negocios, Migración y Prosperidad. Al igual que en Costa Rica, se podrían involucrar varias entidades gubernamentales con compromisos en protección social a migrantes, tales como Dirección General de Migración, Ministerio de Trabajo y cámaras de comercio del país. Dicho programa beneficiaría al sector privado, pero también reduciría la discriminación en contra de los migrantes y aumentaría la formalización de empleo si se les provee un buen incentivo a los empleadores. Sin embargo, sería conveniente realizar una investigación sobre los detalles administrativos y financieros del programa en Costa Rica y los resultados de las evaluaciones de impacto para determinar la factibilidad.

También se propone evaluar el funcionamiento de la Unidad de Migración Laboral del Ministerio del Trabajo, con el fin de determinar su impacto en la situación laboral de los migrantes desde su creación en el año 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADMINISTRADORA DE SUBSIDIOS SOCIALES. *Subsidios administrados*. Recuperado de: <http://www.adess.gob.do/subsidios-sociales/subsidios-administrados/>.
- Bratini, J. (2 de julio del 2017). «Cónsul NY firma acuerdo para facilitar atención médica a dominicanos», en *El Nuevo Diario*. Recuperado de: <https://elnuevodiario.com.do/consul-ny-firma-acuerdo-para-facilitar-atencion-medica-a-dominicanos/>.
- CARRASCO, I. & Suárez, J. I. (2018). *Migración internacional e inclusión en América Latina: Análisis en los países de destino mediante encuestas de hogares*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CELS & Caref (2017). *Evaluación sobre el cumplimiento del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en relación con los derechos de las personas migrantes*. Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ARG/INT_CESCR_CSS_ARG_32411_S.pdf.
- CENTER FOR AMERICAN PROGRESS (febrero 2018). *Removing Barriers to Higher Education for Undocumented Students*. Recuperado de: <https://www.luminafoundation.org/files/resources/removing-barriers-for-undocumented-students.pdf>.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2018). *Presentación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Argentina*. Recuperado de: <http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/09/informesDESC.pdf>.
- CEPAL (noviembre 2018). *Perfiles nacionales de institucionalidad social*. Recuperado de: <https://dds.cepal.org/bdips/paises.php>.
- _____ (agosto 2018). *Protección social*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social>.
- CONSEJO NACIONAL DE LA PERSONA ENVEJECIENTE (CONAPE). *Descripción de programas y proyectos*. Recuperado de: http://conape.gob.do/transparencia/_archivos.cfm?subseccion_id=33
- CONSULADO GENERAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN NUEVA YORK (noviembre 2018). *¿Qué es la Ventanilla Inmobiliaria?* Recuperado de: <http://www.consuladord-ny.net/inmobiliaria>.
- DIARIO LIBRE (31 enero 2013). *Unos 40 mil dominicanos viven en situación difícil en España*. Recuperado de: <https://www.diariolibre.com/economia/unos-40-mil-dominicanos-viven-en-situacin-difcil-en-espaa-JNDL369572>.
- _____ (26 mayo 2017). *Dominicanos en Venezuela piden ayuda al Gobierno para regresar al país*. Recuperado de: <https://www.diariolibre.com/actualidad/dominicanos-en-venezuela-piden-ayuda-al-gobierno-para-regresar-al-pais-XB7175099>

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN (DGM) (septiembre 2018). *Plan Estratégico Institucional 2016-2020*. Recuperado de:
<https://www.migracion.gob.do/Trans/Archives/2855>

DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA DE COSTA RICA. *Integración y Desarrollo*. Recuperado de:
http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/index.html#HERMES_TABS_2_1.

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO (DIGEPRES). *Presupuesto ciudadano 2018*. Recuperado de:
<https://www.digepres.gob.do/wpcontent/uploads/2018/01/Presupuesto-Nuevo.pdf>.

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DEFENSA DE LOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL (DIDA). Recuperado de: <http://dida.gob.do/inicio/sobre-nosotros/funciones-y-objetivos/>

DNM MIGRACIONES. Programa Siria. Recuperado en:
<http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/>.

DURÁN, R. (2015). *Migración de retorno a la República Dominicana: Estudio diagnóstico sobre las migraciones laborales y el retorno voluntario de dominicanos*. Santo Domingo: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y Ministerio de Trabajo RD.

EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN REPÚBLICA DOMINICANA (2018). *Informe anual sobre trata de personas 2017*. Recuperado de: <https://do.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/281/2017/07/informe-anual-TIP-2017-español.pdf>.

GABINETE DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. *Memorando de entendimiento entre el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración para la creación del programa piloto de protección y reinserción de dominicanos deportados y retornados*. Recuperado de:
http://gcpstransparente.gob.do/documentos/GABSOCIAL/Base_Legal_de_la_Institucion/9gasConvenioGcpsMirexPgr.pdf.

GABINETE DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES E INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (2018). *Términos de Referencia Consultoría Individual*.

GOBIERNO DE COSTA RICA. Sello Vivir la Integración. Recuperado en:
<http://www.vivirlaintegracion.cr>.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (IMM) (2018). *Personas retornadas en condiciones de vulnerabilidad: dominicanos/as deportados/as desde los Estados Unidos (2012-2016)*. Santo Domingo.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM) y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN (OIM) (2017). *Perfil migratorio de la República Dominicana*. Santo Domingo.

INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA. Solicitud de vivienda. Recuperado de: <http://invi.gob.do/servicios/solicitud-de-vivienda/>.

La Economía de Hoy (2012). *Tarjeta Solidaridad Requisitos*. Recuperado en: <http://laeconomiadehoy.com.do/tarjeta-solidaridad-requisitos/>.

LAVIGNE, M. y Hernan Vargas, M. (2013). *Sistema de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

LEÓN, V. de (7 de septiembre del 2013). «Dominicanos en Nueva York recibirán atenciones médicas de manera gratuita en hospital», en *Listín Diario*. Recuperado de: <https://listindiario.com/la-republica/2013/09/07/291180/dominicanos-en-nueva-york-recibiran-atenciones-medicas-de-manera-gratuita-en-hospital>

LISTÍN DIARIO (22 agosto 2017). *Ponen en vigencia acuerdo facilita dominicanos y extranjeros hacerbachillerato vía Internet*. Recuperado de: <https://listindiario.com/economia/2017/08/22/479321/ponen-en-vigencia-acuerdo-facilita-dominicanos-y-extranjeros-hacer-bachillerato-via-internet>.

MALDONADO VALERA, C. et al. (2018). *Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y la vida de las personas*. Santiago de Chile: CEPAL.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DEL ECUADOR. *Vivienda urbana para el migrante*. Recuperado de: <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/vivienda-urbana-para-el-migrante/>.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (MEPyD) y FONDO PARA EL FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (FIES) (2011). *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*. Tomo I. Santo Domingo.

MINISTERIO DE MOVILIDAD HUMANA DEL ECUADOR. *Retorno e integración de la persona migrante en el Ecuador*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/acompanamiento-en-el-retorno-al-pais/>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MIREX) (26 mayo 2017). *Tras paso huracán Cancillería asiste a dominicanos en Puerto Rico*. Recuperado de: <http://www.mirex.gob.do/medios/noticias/tras-paso-huracan-cancilleria-asiste-a-dominicanos-en-puerto-rico>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA DE ECUADOR. *Catálogo de Servicios para Migrantes Retornados*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/catalogo-servicios-migrantes/>

_____. *Formación y capacitación a migrantes retornados*. Recuperado en: <https://mexico.consulado.gob.ec/formacion-y-capacitacion/>

_____. *Obtención del certificado de migrante retornado*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ec/obtencion-del-certificado-de-migrante-retornado/>

_____. *Programas a favor de migrantes*. Recuperado de: <https://mexico.embajada.gob.ec/programas-a-migrantes/>

_____. *Programa Bono de Vivienda*. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programa-bono-de-vivienda-para-personas-migrantes/>

_____. *Programa Ecuador Saludable Vuelvo por Ti*. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programa-ecuador-saludable-vuelvo-por-ti/>

_____. *Programas de Educación*. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programas-educacion/>

_____. *Red Socio Empleo para migrantes en el exterior y migrantes retornados*. Recuperado de: <https://mexico.consulado.gob.ec/programa-red-socio-empleo-para-migrantes-en-el-exterior-y-migrantes-retornados/>

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS SOCIALES Y DESARROLLO (2017). *Vivienda y bienestar social en República Dominicana*. Santo Domingo: Gabinete de Coordinación de Política Sociales. Recuperado en: <http://opsd.gob.do/media/22319/boletin-10-vivienda-y-bienestar-social-en-republica-dominicana.pdf>

OECD/CIES-UNIBE (2017), *Interacciones entre políticas públicas, migración y desarrollo en República Dominicana. Caminos de desarrollo*. París: Éditions OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276918-es>

OFFICE TO MONITOR AND CONTROL TRAFFICKING OF PERSONS (2018). *Trafficking in Persons Report*. Recuperado de: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2018/282646.htm>

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE), Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Unión Europea. (2018). *Segunda Encuesta Nacional de Migrantes*

_____, *et al.* (octubre de 2018). *ENI 2017: Versión resumida del informe general*. Santo Domingo. Recuperada de: <http://economia.gob.do/segunda-encuesta-nacional-inmigrantes-la-republica-dominicana/>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). *Migramóvil presta servicios en la frontera sur de Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/migramovil-presta-servicios-en-la-frontera-sur-de-costa-rica>.

_____. (2018). *Perfil de gobernanza sobre la migración: La República del Ecuador*.

_____. *Programa de asistencia humanitaria para migrantes en situación de vulnerabilidad*. Recuperado de: <http://argentina.iom.int/co/programa-de-asistencia-humanitaria-para-migrantes-en-situacion-de-vulnerabilidad>.

_____. *Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales*. Recuperado de: <http://costarica.iom.int/site/programa-conjunto-para-mejorar-la-seguridad-humana-de-migrantes-temporales-ng%C3%A4be-y-bugl%C3%A9-en-costa>.

_____. *Programa Mesoamérica: fortaleciendo las capacidades de protección y asistencias a migrantes en situación de vulnerabilidad*. Recuperado de: <http://costarica.iom.int/site/programa-mesoam%C3%A9rica-fortaleciendo-las-capacidades-de-protecci%C3%B3n-y-asistencias-migrantes-en>.

OIM & THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT'S DEMOCRACY INDEX (2016). *The 2016 Migration Governance Index*. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). *Determinantes Sociales de la Salud*. Recuperado de: https://www.who.int/social_determinants/es/.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (septiembre 2018). *SENASA extiende servicios a dominicanos residentes en el extranjero que visiten el país*. Recuperado de: <https://presidencia.gob.do/noticias/senasa-extiende-servicios-dominicanos-residentes-en-el-extranjero-que-visiten-el-pais>.

REVUELTA Guerrero, L. (2018). «Discriminación laboral en la industria azucarera dominicana». *Camilla Journal of International Relations*, No. 12., DOI: cir.i12. y 2018.004.

SANTIAGO, A. (26 de mayo de 2017). «Dominicanos en Venezuela piden ayuda al Gobierno para regresar al país». *Diario Libre*. Recuperado de:

<https://www.diariolibre.com/actualidad/dominicanos-en-venezuela-piden-ayuda-al-gobierno-para-regresar-al-pais-XB7175099>

UNICEF (2018). *UNICEF celebra el nuevo protocolo para proteger a los niños migrantes en Ecuador*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/unicef-celebra-el-nuevo-protocolo-para-proteger-los-niños-migrantes-en-ecuador>.

VALENTE, M. (2013). *Inmigrantes dominicanas, las más vulneradas en Argentina*. Recuperado de: <http://periodismohumano.com/mujer/inmigrantes-dominicanas-las-mas-vulneradas-en-argentina.html>.

Normativa y jurisprudencia nacional

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (26 enero 2010). Recuperado de: <http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/constitucion2010.pdf>

DECRETO NO. 327-13, Plan Nacional de Regularización (29 de noviembre del 2013). Recuperado de: <https://presidencia.gob.do/themes/custom/presidency/docs/gobplan/gobplan-15/Decreto-327-13-Plan-Nacional-de-Regularizacion-de-Extranjeros.pdf>

DECRETO NO. 575-07, que crea la Comisión Nacional contra la Trata de Personas (CITIM) (8 de octubre, 2007). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8906.pdf>

DECRETO NO. 674-08, que crea el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 1.08. (2008) Recuperado de: <https://docs.republica-dominicana.justia.com/nacionales/reglamentos/reglamento-para-la-aplicacion-de-la-ley-no-1-08-del-4-de-enero-de-2008.pdf>.

DECRETO NO. 97-99 que crea el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (3 de marzo, 1999). Recuperado de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1999_decreto97ciprom_reprom.pdf.

DECRETO NO. 96-16, que modifica el artículo 20 del Reglamento de la TSS (2016). Recuperado de: <https://www.cnss.gob.do/index.php/sobre-nosotros/marco-legal/category/16-decretos>.

LEY NO. 16-92, Código de Trabajo de la República Dominicana (promulgada el 29 de mayo de 1992). Recuperado en agosto 2018, de: http://mt.gob.do/images/docs/biblioteca/codigo_de_trabajo.pdf.

LEY NO. 136-03 que Crea el Código del Menor en República Dominicana (7 de agosto del 2003). Recuperado de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/docs/marco-legal/leyes/ley-que-crea-el-codigo-para-la-proteccion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-no-136-03-go-no-10234-del-07-de-ago-del-2003.pdf>.

LEY NO. 1-12, Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. Recuperado de: <http://economia.gob.do/publicaciones/-ley-1-12-estrategia-nacional-de-desarrollo-2030>.

LEY NO. 5-13 sobre Discapacidad en la República Dominicana (16 de enero, 2013). Recuperado de: <http://www.campanaderechoeducacion.org/sam2014/warehouse/2014/06/Ley-No.-5-13.pdf>

LEY NO. 52-99 sobre Orientación a Dominicanos en el Exterior, 1999. Recuperado en agosto 2018, de: <http://transparencia.mirex.gob.do/media/base-legal/leyes-decretos-resoluciones-normativas/Ley%2052-99%20SOBRE%20ORIENTACION%20Y%20SERVICIOS%20A%20LOS%20DOMINICANOS%20RESIDENTES%20EN%20EL%20EXTERIOR.pdf>

LEY NO. 66-97, Ley General de Educación. Recuperado en agosto 2018, de: <http://www.ministeriodeeducacion.gob.do/docs/marco-legal/leyes/ley-general-de-educacion-no-66-97-go-no-9951-del-10-de-abril-de-1997.pdf>

LEY NO. 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, 2001. Recuperado en agosto 2018, de: http://www.sisalril.gov.do/pdf/leyes/ley_no_87-01.pdf

LEY NO. 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente (agosto 1998). Recuperado de: https://www.conape.gob.do/transparencia/legal/marco_legal/ley_352-98.pdf

LEY NO. 86-99, que Crea la Secretaría de Estado de la Mujer (1999). Recuperado de: https://oig.cepal.org/sites/default/files/1999_ley86secretariaestadomujer_repdom.pdf

LEY NO. 589-16 que crea el Sistema Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en la República Dominicana. G. O. No. 10849 del 8 de julio de 2016. Recuperado en agosto 2018, de: http://www.consultoria.gov.do/consulta/ImageCache/EXP_00086953_000001.pdf

LEY ORGÁNICA NO. 630-16 del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior, 2016. Recuperado de: <https://dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/630-16.pdf>.

LEY NO. 285-04, Ley General de Migración, 15 de agosto de 2004 (G.O. 10291, 27 de agosto de 2004).

LEY NO. 42-01, Ley General de Salud. Recuperado en agosto 2018, de: <https://www.dol.gov/ilab/submissions/pdf/20100408-10.pdf>.

LEY NO. 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas en República Dominicana, 7 de agosto del 2003. Recuperado de: <https://www.oas.org/dil/esp/Ley%20N%20137-03%20Sobre%20Tráfico%20Ilícito%20de%20Migrantes%20y%20Trata%20de%20Personas%20Republica%20Dominicana.pdf>.

LEY NO. 169-14, Ley de Naturalización. Recuperado de: <https://presidencia.gob.do/themes/custom/presidency/docs/gobplan/gobplan-15/Ley-No-169-14.pdf>.

LEY NO. 12-06, sobre Salud Mental, 2016. Recuperado de:
http://www.msp.gob.do/oai/Documentos/Leyes/LEY_12-2006_LeySobreSaludMental_20130125.pdf.

LEY NO. 352-98 sobre Protección de la Persona Envejeciente. Recuperado de:
https://www.conape.gob.do/transparencia/legal/marco_legal/ley_352-98.pdf

REGLAMENTO GENERAL DEL HOSPITALES, Decreto No. 351-99. Recuperado de:
http://www.msp.gob.do/oai/Documentos/Reglamentos/REGL_GeneralHospitalesRepDomini cana_20130206.pdf.

REGLAMENTO NO. 631-11 de Aplicación de la Ley General de Migración, 2013. Recuperado de:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8190.pdf>.

REGLAMENTO NO. 142-17 de Aplicación Ley No. 630-16. (2017). Recuperado de:
<http://transparencia.mirex.gob.do/base-legal/base-legal-resoluciones-normativas/listados>.

RESOLUCIÓN No. 377-02. Recuperado de:
<https://www.cnss.gob.do/phocadownload/Documentos/resoluciones/2015/resoluciones%20sesion%20377.pdf>.

SENTENCIA No. 168-13 (2013). Recuperado de:
<https://presidencia.gob.do/themes/custom/presidency/docs/gobplan/gobplan-15/Sentencia-TC-0168-13-C.pdf>.

Leyes y Jurisprudencia Internacional

CÓDIGO LABORAL DE PANAMÁ (1971). Recuperado de:
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/42679/67564/S95PAN>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA, dada 7 de noviembre de 1949. Recuperado de:
<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>.

CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR (2008). Recuperado de:
https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ (2016). Recuperado de:
<http://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/multimedia/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José), 1969. Recuperado de:
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1951). Recuperado de:
<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES. Recuperado de:
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (1989). Recuperado de:
<http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

CONVENIO NO. 111, sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación). Recuperado de:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111

CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y REPÚBLICA DOMINICANA (2004).
Recuperado en agosto 2018, de: <https://www.cnss.gob.do/index.php/documentos/convenio-rd-espana/category/27-convenio-espana-rd>.

CONVENIO DE SEGURIDAD SOCIAL ENTRE LA REPÚBLICA DE ECUADOR Y REPÚBLICA DOMINICANA (2015).
Recuperado en agosto 2018, de: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100470/120529/F-2029879749/DECRETO%20792%20ECUADOR.pdf>.

CONVENIO NO. 167, sobre Seguridad Social y Salud en la Construcción (1988).
Recuperado de:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312312.

CONVENIO NO. 19, sobre Igualdad de Trato en Casos de Accidentes, 1925. Recuperado de:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C019.

CONVENIO NO. 102, sobre Seguridad Social, 1952. Recuperado:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

CONVENIO NO. 189, sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011. Recuperado de:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460.

CONVENIO NO. 187, sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (2006).
Recuperado de:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187

DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA (DNU) (70-2017), Argentina. Recuperado de:
http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf.

DECRETO LEY NO. 3, Panamá, 22 de febrero 2008. Recuperado de:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf>.

LEY GENERAL DE MIGRACIÓN ARGENTINA, 25.871, 20 de enero del 2004. Recuperado de:
http://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf.

LEY NO. 8764, 2009, Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica. Recuperado en agosto 2018, de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldemigracion.pdf>.

LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA DE ECUADOR, 2017. Recuperado el 17 de agosto del 2018:
<https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf>.

PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (3 de enero de 1976). Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

PYLER VS. DOE, 457 U.S. 202 (1982).