



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



OEA | Más derechos
para más gente

DIAGNÓSTICO SOBRE POLÍTICAS DE ATENCIÓN SOCIAL A MIGRANTES. CASO MIGRACIÓN DE RETORNO

SANTO DOMINGO, R.D.



INMRD

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

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	10
1. METODOLOGÍA	12
Objetivos	12
Metodología para la elaboración del documento	13
2. TENDENCIA MIGRATORIA DE DOMINICANOS Y DOMINICANAS	18
Contexto y antecedentes de la migración dominicana	18
3. CONCEPTUALIZACIÓN	21
Migración y retorno	21
Concepto y Tipología.....	23
Propuesta clasificación del retorno en República Dominicana de cara a la atención social	24
4. LA MIGRACIÓN DE RETORNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
Ejemplos de programas de atención a migrantes de retorno	29
La migración de retorno y las políticas sociales dominicanas	31
5. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN RETORNADA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA. SERVICIOS ACTUALES Y POSIBILIDADES	34
I. Marco legislativo y regulatorio de protección a la población retornada.....	34
II. Experiencia con la población retornada	37
III. Apoyo y compromiso de las partes interesadas	46
IV. Marco institucional	48
V. Financiamiento y responsabilidad fiscal	57
6. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES	58
7. RECOMENDACIONES	62
8. BIBLIOGRAFÍA	65

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Etapas en la metodología del Diagnóstico.....	13
Ilustración 2 Proceso de atención por el MIREX al retorno voluntario.	38
Ilustración 3 Flujo del proceso de atención por el MIREX al retorno involuntario por deportación	40
Ilustración 4 Flujo al proceso de atención por PGR al retorno involuntario por deportación.....	44
Ilustración 5 Instituciones con posibilidades de vincularse al Programa Piloto	56

ACRÓNIMOS

CONANI	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
DGM	Dirección General de Migración
DIDA	Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social
GCPS	Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales
INM RD	Instituto Nacional de Migración
JCE	Junta Central Electoral
MESCYT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
MINERD	Ministerio de Educación
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MT	Ministerio de Trabajo
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PGR	Procuraduría General de la República
SENASA	Seguro Nacional de Salud
UNRE	Unidad de Reinserción de Repatriados

RESUMEN EJECUTIVO

Como parte del Programa de Prevención de los Delitos Vinculados a la Migración Irregular en Mesoamérica, en el que participa la República Dominicana, el 23 de junio de 2017 el Instituto Nacional de Migración celebró el Primer Foro de Protección a Migrantes Retornados en Situación de Vulnerabilidad. En el foro se abordó la situación que encara un gran número de ciudadanos dominicanos que retornan al país luego de haber emprendido un proyecto migratorio, y se reconoció que estas personas necesitan apoyo del Estado para su reinserción en la sociedad dominicana.

Dentro del marco de acciones de este programa de prevención, el Gabinete de Coordinación de la Política Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración, firman el Memorando de Entendimiento para la creación del *Programa Piloto de Protección y Reinserción de Dominicanos Deportados y Retornados* (Programa Piloto). Para alcanzar este objetivo, el INM RD ha venido liderando un estudio con las partes signatarias del Memorando al igual que con otras instituciones con la finalidad de generar y analizar información que ayude a evaluar los servicios existentes que puedan ser de beneficio para la población retornada. Este esfuerzo ha dado como resultado el *Diagnóstico sobre políticas de atención social a migrantes. Caso migración de retorno*.

El objetivo principal de este documento de diagnóstico es sistematizar la información recopilada y examinar los servicios ofrecidos a la población migrante dominicana retornada con el fin de crear una política pública enfocada hacia esta comunidad.

Para la elaboración del diagnóstico se implementó una serie de talleres de capacitación, socialización y discusión, donde se integraron cuatro (4) componentes: (a) capacitación; (b) levantamiento de información en las instituciones (c) trabajo en grupo; (d) sistematización y presentación de resultados. El informe constituye un insumo principal de la Mesa Técnica de Trabajo, espacio participativo para la socialización y el debate orientado a la formulación de propuestas de política y programas que ayudarán a la creación del Programa Piloto.

La asistencia a la comunidad migrante retornada dominicana es de primordial importancia. La República Dominicana se reconoce por ser un país de movimientos migratorios, que van desde la inmigración y el tránsito hasta la emigración. Este proceso migratorio se ha venido desarrollando por décadas y se ha caracterizado por diferentes aspectos. En la década de 1950, la emigración dominicana ocurrió primordialmente por razones políticas como escape a la dictadura trujillista. Con la caída de Trujillo en 1961, se inicia una nueva etapa cuando los dominicanos empiezan a moverse con mayor facilidad. Aunque diferentes causas han motivado la emigración, las presiones económicas han sido la fundamental y continúan siéndolo en la actualidad. La emigración para los ciudadanos dominicanos se ha convertido en una realidad nacional, ya sea para el norte de América, como para Europa (España, Italia, Suiza y Alemania). En la República Dominicana, emigrar sigue siendo el “rito de iniciación” para una mejor vida y movilidad social en el país de origen. Es así como una combinación de muchos factores — políticos, sociales, económicos, así como también la fuerte influencia cultural de EE. UU.— dio

lugar al éxodo hacia el norte en busca del llamado “sueño americano” (*American dream*). Para la mayoría de los migrantes, ese “sueño”—que no se limita a los EE. UU.— va acompañado de un anhelo de retorno, pues no es solo poder *salir* en busca de mejor vida, sino *retornar* a su país de origen a vivir esa mejoría social y económica.

Un componente esencial del anhelo de emigrar es el deseo de retornar a casa con un estatus social más alto que el que se tenía antes de partir, exhibiendo y compartiendo cosas materiales con amigos y familiares. Por esta razón, el retorno no se debe ignorar cuando se trata el fenómeno migratorio en su conjunto. Pero no todos los retornos son análogos. Si bien millones de migrantes regresan a su país de origen cada año, no todos lo hacen voluntariamente ni bajo las mismas condiciones.

El retorno dominicano se caracteriza por una alta tasa de retorno forzado (deportaciones), que ocurre primordialmente desde los Estados Unidos, principal país de destino de la emigración dominicana. Los cambios de leyes y reformas migratorias en este país han tenido un impacto significativo en las vidas de los inmigrantes, y estos cambios han originado deportaciones masivas. En el caso dominicano, a las repatriaciones desde los EE. UU., se suman las de otros países de destino. La DGM reporta que durante el periodo enero-diciembre de 2016 el Departamento de Deportaciones recibió 2,625 dominicanos, quienes llegaron al país en calidad de deportados por diversas causas y/o delitos migratorios, desde distintos países.

Por su compleja naturaleza, la migración de retorno representa un reto para los estudios migratorios y en particular para la gestión de la migración. El desplazamiento humano, desde y hacia el país de origen, envuelve procesos de diversos contextos y prácticas. Entender este fenómeno requiere una perspectiva crítica de las experiencias migratorias como procesos interconectados y se deben tomar en cuenta los entornos económico y social en los que produce. No son extensos los estudios que se centran en el retorno y la reintegración de los migrantes. El marco teórico de la migración internacional permite un acercamiento a las principales características y tipologías de la migración de retorno. Teóricos como Francesco Cerase y George Gmelch han clasificado la migración de retorno de acuerdo con la condición sociopolítica que la determina.

Tomando en cuenta los objetivos de este informe, y con la intención de identificar poblaciones retornadas específicas para orientar las políticas de atención, consideramos importante la siguiente clasificación: 1) repatriados; 2) voluntarios, que incluye, víctimas de fenómenos ambientales, personas asistidas a través de programas de retorno (en condiciones precarias), o con recursos propios; y 3) víctimas de trata. Estas categorías surgieron de las discusiones e intercambios durante los talleres.

Aunque el retorno ocupa un lugar central en países con alto índice de emigración, crear políticas y programas orientados específicamente al beneficio de la población retornada no es una labor fácil por su complejidad. Los temas concernientes a la población retornada son transversales y tocan aspectos de la sociedad que van desde educación, salud, seguridad social hasta ámbito legal, nacional y casi siempre transnacional. El alto índice de deportación desde los Estados Unidos y Europa ha tenido un tremendo impacto en los inmigrantes latinos y caribeños. Esto causa

una considerable presión en los gobiernos de estos países para identificar e impulsar modelos de integración para su población retornada.

Si bien no todos los programas y enfoques son necesariamente transferibles a todas las situaciones, pues cada país enfrenta diferentes contextos y factores —económicos, sociales, políticos— que presentan desafíos específicos en cada caso, se puede aprender de otros ejemplos. Para este diagnóstico se revisaron documentos disponibles en la web sobre modelos de integración de otros países que pueden servir de referencia para el Programa Piloto. En este informe se consideran los de tres países de la región que han implementado programas de asistencia a la población migrante retornada: Guatemala, Ecuador y Jamaica. Los tres casos citados se caracterizan por tener una articulación interinstitucional e intersectorial para lograr la inclusión social y laboral de sus ciudadanos repatriados. Jamaica es un buen ejemplo, pues su situación con respecto a los retornados es muy similar a la de República Dominicana, ya que ha recibido un alto flujo de repatriados en las últimas décadas, particularmente desde los Estados Unidos.

En el país, las iniciativas de atención a la población retornada que se han implementado hasta el momento se limitan a apoyos puntuales y al trabajo con dicha población, pero no existe un programa social expresamente diseñado para atender las necesidades y dificultades que encara la población retornada. Los escasos planteamientos que se han hecho por parte del Estado han sido diseñados para abordar el “problema” de las deportaciones, y parten esencialmente de una perspectiva penal o legal. El Programa Piloto estipulado en el Memorando rompe con esa visión estrictamente fiscalizadora que ha caracterizado el acercamiento a este sector de la sociedad dominicana.

El estado dominicano se ha enfocado primordialmente en la población repatriada (deportados) y siempre desde la óptica legal. El levantamiento de información reveló que existen avances en las políticas públicas pertinentes a la población retornada. Entre los logros más significativos se puede citar la creación de la Unidad de Reinserción de Repatriados (UNRE) por la Procuraduría General de la República en 2014 con la misión de implementar programas de reinserción para personas retornadas. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ofrece diversos tipos de asistencia a dominicanos y dominicanas en el exterior.

Pese a que no existe un programa de atención al retorno propiamente dicho, desde el Estado se ha mostrado interés en responder a la situación de los retornados. Ejemplo de ello son las acciones que ya vienen realizando varias instituciones, aunque de manera aislada, así como la coordinación interinstitucional para la creación del Programa Piloto. Otras instituciones gubernamentales han mostrado su interés de participar y colaborar en este Programa: 1) el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, 2) el Consejo Nacional de Seguridad Social y, 3) el Ministerio de Trabajo (Departamento de Migración Laboral).

Si bien los resultados de las intervenciones institucionales en los talleres ponen de relieve que ha habido avances administrativos en la interacción con la población migrante dominicana, no se puede ignorar que los programas que actualmente prestan servicios a la comunidad de retornados lo hacen desde una perspectiva estrictamente ministerial según su mandato legal e

institucional. Hasta la propuesta de esta iniciativa, no se había considerado la reintegración de los migrantes retornados como un tema esencial de desarrollo nacional.

Las recomendaciones formuladas en este documento se hacen con la intención de que apoyen las reflexiones para formular propuestas de acción que ayuden a elaborar e implementar el Programa Piloto. Son consideraciones derivadas de los hallazgos de la información recogida en el Instrumento de levantamiento de servicios, al igual que las presentaciones, discusiones, preguntas y respuestas en los talleres.

INTRODUCCIÓN

En junio 2017 se firmó el Memorando de Entendimiento entre el Gabinete de Coordinación de la Política Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Migración, referido al Acuerdo Cuatripartito para la creación del **Programa Piloto de Protección y Reinserción de Dominicanos Deportados y Retornados (Programa Piloto)**.

Este diagnóstico fue concebido en el marco de los compromisos asumidos en dicho Memorando de Entendimiento, el cual delimita como áreas prioritarias de intervención, la generación y análisis de información sobre la población dominicana deportada y retornada, con el fin de identificar cuáles son las carencias específicas que afectan a esta comunidad por su condición de retornada, y cuáles programas existentes ofrecen protección y atención.

Esta iniciativa ha contado con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros socios dentro del marco del *Programa de Prevención de Delitos Vinculados a la Migración Irregular en Mesoamérica*, una iniciativa regional donde participan Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Este programa preventivo desarrolla una serie de acciones tendentes a mejorar la calidad de atención que algunos de sus países miembros ofrecen a las personas retornadas.

Dentro del marco de acciones, el 23 de junio del 2017, el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) celebró el Primer Foro de Protección a Migrantes Retornados en Situación de Vulnerabilidad. En este se abordó la situación que encaran ciudadanos dominicanos que retornan al país luego de haber emprendido un proyecto migratorio y se reconoció que estas personas necesitan apoyo del Estado para su reinserción a la sociedad dominicana. Este evento se realizó en el marco del Programa de Prevención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y contó con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

A raíz de este encuentro, el INM RD inició un proceso de reflexión acerca de las formas en que el Estado asume sus compromisos en relación con la población retornada para asegurar la reinserción de esta. El INM RD considera que el debate sobre la presencia e impacto de la población retornada es importante y se necesita posicionar en la agenda sobre el tema de la migración.

Uno de los frutos de este primer Foro fue sellar el compromiso institucional en el mencionado Acuerdo Cuatripartito, donde las partes signatarias se comprometieron a promover esfuerzos para mejorar la atención y seguimiento a la población retornada, en especial a aquella de retorno forzoso.

En el Acuerdo Cuatripartito el área prioritaria de intervención N.º 1. es la Generación y análisis de información. Dicha área de intervención fija como meta lo siguiente:

Compilación, sistematización, análisis, presentación de información y datos estadísticos confiables sobre las características de la población dominicana deportada y retornada, sus necesidades específicas de protección y atención, que sirvan de línea de base para la implementación del

Programa Piloto. Esta área de acción incluye la evaluación técnica de la política pública que se diseñe, así como de los programas específicos de reinserción que se implementen.

Este diagnóstico se ha efectuado como respuesta a dicho compromiso, en el que se evalúa la oferta de servicios públicos de un conjunto de instituciones que participaron en los talleres sobre migración de retorno realizados en la Escuela Nacional de Migración los días 4, 5 y 13 del mes de abril de 2018.

El propósito de este informe es presentar de forma sistemática la información recopilada mediante un instrumento de levantamiento de servicios de atención social, diseñado por el INM RD y aplicado por las instituciones participantes del taller, así como en las presentaciones y discusiones sostenidas durante las jornadas del taller. Este ejercicio ha sido complementado con revisión de artículos académicos, periodísticos y documentos gubernamentales disponibles. Las conclusiones y recomendaciones se basan en los hallazgos del proceso de levantamiento de datos e información, y son guías para actores clave, tanto las instituciones participantes como posibles colaboradores, oficiales gubernamentales y miembros de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con retornados, repatriados, migrantes vulnerables y estigmatizados.

Una de las finalidades de este diagnóstico es intercambiar los conocimientos, información y lecciones aprendidas entre las instituciones que trabajan con esta población con el fin no solo de mejorar sus servicios, sino también de que evite la duplicidad de esfuerzos. Los hallazgos muestran la necesidad de una mejor coordinación y cooperación en todas las fases del proceso de retorno.

Dar forma a la política pública es un proceso complejo y multifacético que involucra la interacción de numerosas personas y grupos de interés. Este estudio realizado por el INM RD es un punto de partida para los objetivos estipulados en el Memorando. Una importante tarea de seguimiento para la organización consistirá en recopilar más datos en diferentes contextos, especialmente sobre las características y necesidades de la población retornada.

1. METODOLOGÍA

El **Diagnóstico sobre políticas de atención social a migrantes. Caso migración de retorno** es parte del estudio que viene realizando el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) con diversas instituciones gubernamentales con el propósito de evaluar la oferta de servicios públicos actual. Estos servicios servirán de base al diseño de las políticas públicas orientadas a la población retornada hacia la República Dominicana en función de sus necesidades de atención diferenciadas dentro del Programa Piloto. Con este diagnóstico se busca sistematizar las informaciones que surgieron de las discusiones y reuniones durante las fases primarias.

El Diagnóstico tiene como finalidad proporcionar información estratégica a las instituciones participantes, que les ayude en la toma de decisiones, por lo que la metodología prioriza técnicas participativas. El trabajo interactivo entre los participantes ayudó a delinear los cometidos y compromisos institucionales.

Los objetivos y los detalles de la metodología se muestran a continuación.

Objetivos

General

- Explorar la oferta de servicios públicos que servirán de base al diseño de las políticas públicas orientadas a la población retornada hacia la República Dominicana en función de sus necesidades de atención diferenciadas.

Específicos

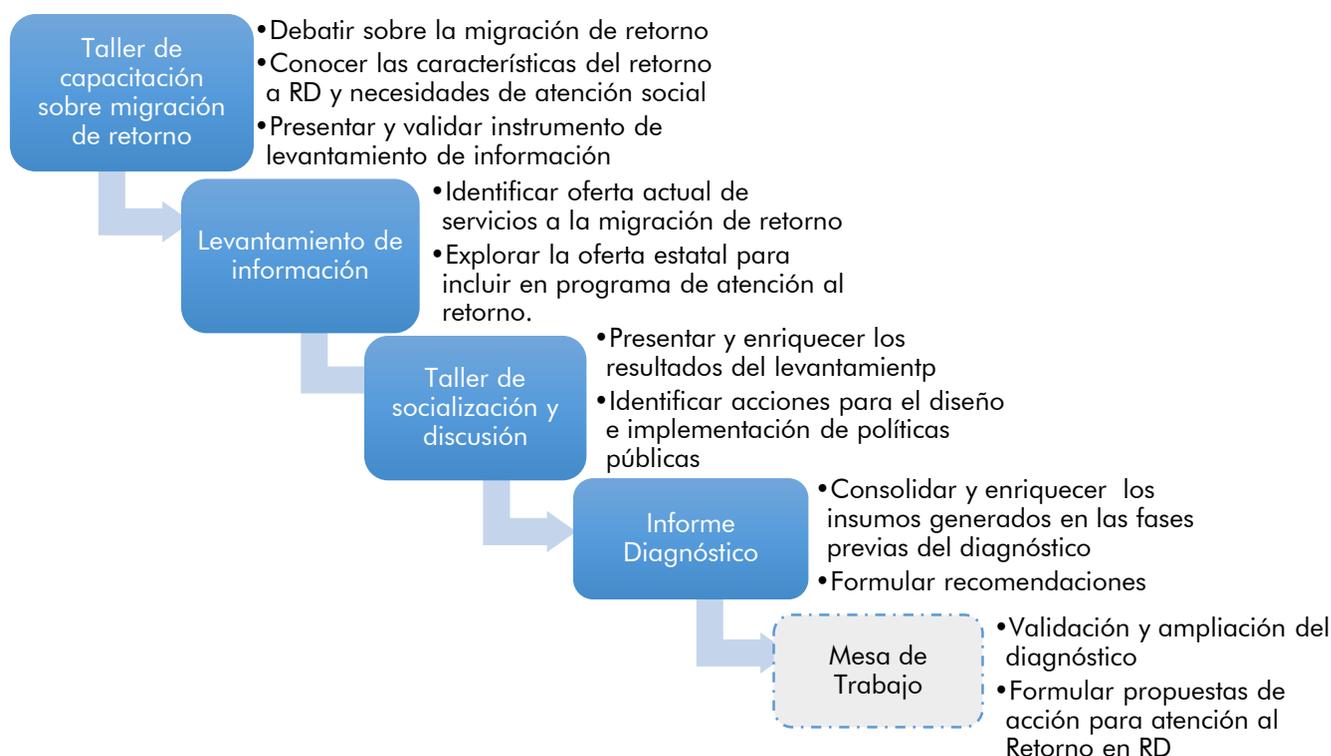
- Capacitar sobre las características y diferencias de la migración de retorno en la República Dominicana, así como los aspectos generales acerca de las políticas de atención integral a las personas retornadas y buenas prácticas que han sido implementadas con éxito en otros países de la región.
- Examinar los servicios que se ofrecen específicamente a la población migrante dominicana retornada (Elaboración de un borrador de documento único para la identificación de la población retornada a la República Dominicana).
- Identificar la oferta de servicios públicos de las instituciones del Estado que se relacionan con la migración de retorno.
- Explorar la oferta estatal que pudiese incluirse dentro de los programas de atención a la población retornada.
- Fortalecer los compromisos institucionales del Acuerdo Cuatripartito para el diseño e implementación de políticas públicas de atención integral a la población retornada.

Metodología para la elaboración del documento

Para la elaboración del diagnóstico se implementó una serie de actividades en forma de taller, donde se integraron cuatro (4) componentes: (a) capacitación; (b) levantamiento de información en las instituciones (c) trabajo en grupo; (d) Sistematización y presentación de resultados. El informe constituye un insumo principal de la Mesa Técnica de Trabajo, espacio participativo para socialización y debate orientado a la formulación de propuestas de política.

Las instituciones que participaron en la capacitación fueron provistas de un instrumento para identificar los servicios ofrecidos que actualmente benefician, o que podrían beneficiar, a la población retornada.

Ilustración 1 Etapas en la metodología del Diagnóstico



Estas actividades permitieron una interacción entre los y las participantes. Los talleres proporcionaron un espacio de diálogo entre las organizaciones signatarias, creando así una oportunidad única para que conocieran el trabajo que cada institución viene realizando —los progresos, las tendencias, los desafíos y las lecciones aprendidas— en su interacción con la comunidad retornada.

Mediante la capacitación sobre conceptos clave y el contexto en que se debe pensar para identificar las necesidades de atención diferenciada de la población retornada, la discusión y el trabajo en grupo permitieron la reflexión sobre estrategias de articulación interinstitucional y formulación de propuestas que contribuyan a la reinserción social de los migrantes retornados.

La elección de esta metodología responde directamente al objetivo de “fortalecer los compromisos institucionales del Acuerdo Cuatripartito,” ya que no solo permitió la integración de las instituciones como proveedoras de información, sino que también han participado en la formulación de propuestas partiendo de sus necesidades y posibilidades. El esfuerzo de recoger los intereses de los actores involucrados busca a su vez afianzar los compromisos ya asumidos.

La sistematización de los resultados ha consistido en recopilar en este informe el trabajo de los talleres y el levantamiento de las instituciones, ampliando la discusión y las propuestas mediante inclusión de la información complementaria y el análisis, en el siguiente orden:

1. Taller diagnóstico sobre políticas de atención social.

El taller de capacitación se realizó en dos jornadas de día completo, los días 4 y 5 de abril, con la participación de representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Consejo Nacional de Seguridad Social, Dirección General de Migración, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y Banca Solidaria-Promipyme.

El primer día se abordó sobre el marco conceptual del retorno, la experiencia de la Organización Internacional para las Migraciones en asistencia al retorno y apoyo a la reinserción y las características de la migración de retorno en República Dominicana. De manera concreta, se realizaron las siguientes ponencias: *Introducción a la migración internacional dominicana* (ENM), *Migración y política de retorno* (ENM), *Experiencia OIM: Recepción, asistencia y reintegración* (OIM) y *Caracterización de la migración de retorno en la República Dominicana* (DIEM-INM RD).

El segundo día se amplió la discusión sobre las necesidades de la población retornada, las políticas de atención integral a las personas retornadas y las buenas prácticas que han sido implementadas con éxito en otros países de la región. También se presentó y validó el instrumento de identificación de servicios de atención a la población retornada. Las presentaciones y ponencias realizadas fueron: *Necesidades puntuales de las poblaciones retornadas: Proceso de repatriación y logros alcanzados* (PGR); *Dominicanos y dominicanas en los Estados Unidos. En busca de un sueño*; *Guía para asistencia y protección a víctimas de delitos relacionados con la delincuencia organizada transnacional* (OEA), y *Presentación y validación de documento para la identificación de servicios de atención a población retornada* (DIEM-INM RD).

Las intervenciones de los/as presentes se realizaron durante las presentaciones y al final de estas, en las sesiones de preguntas y comentarios previstas.

1. Levantamiento de información

La información provista por las instituciones participantes se compiló en el “Instrumento de levantamiento de servicios de atención social”. Este formulario fue validado en el taller de capacitación y enviado a las y los participantes vía correo electrónico. El mismo incluyó un apartado con las indicaciones generales para su aplicación. La intención era identificar la oferta actual de servicios o programas sociales de las instituciones del Estado dirigida a migrantes retornados, así como explorar otros servicios que pudieran ampliar la oferta estatal para la atención a la población retornada.

Los participantes prepararon presentaciones en *Power Point* para el tercer día de taller, una por cada institución, que contuvieran un resumen de los resultados del instrumento de levantamiento de servicios de atención social. De manera específica se solicitó lo siguiente:

- Explicar en qué consiste el servicio o programa.
- Exponer el proceso de prestación de la manera más esquemática posible.
- Señalar las distintas áreas o instituciones involucradas.
- Identificar las oportunidades de mejora y posibilidades para la inclusión de la población retornada.

Además, se indicó que los resultados más completos del levantamiento debían entregarse en formato Word, en el taller de discusión o en los días posteriores.

La manera en que las instituciones suministraron la información solicitada en el instrumento incidió en el nivel de detalles sobre los servicios que ofrecen. La mayoría de las instituciones entregaron las presentaciones preparadas para el taller de discusión, donde incluyeron la información que consideraron respondía al instrumento. El Ministerio de Trabajo y el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales hicieron entrega del instrumento en formato físico y electrónico (documento Word).

2. Taller de socialización y discusión

El objetivo del taller de discusión fue presentar y enriquecer los resultados del mapeo de servicios realizado en las instituciones, de manera que se pudieran identificar acciones tendentes a ampliar y mejorar los servicios prestados a la población retornada. Este taller se realizó el viernes 13 de abril con la participación de representantes de la Procuraduría General de la República, Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Consejo Nacional de seguridad Social.

Exceptuando la PGR, que ya había realizado su presentación el segundo día del taller de capacitación, se realizó una presentación por cada institución y posteriormente se formaron

grupos de trabajo que discutieron sobre cómo mejorar y/o extender los servicios a la población retornada, teniendo como guía las siguientes preguntas:

Luego de haber listado los servicios brindados por sus respectivas organizaciones

- ¿Cuáles servicios consideran coinciden o se duplican?
- ¿Qué proyecto(s) se podría(n) realizar en conjunto?
- ¿Cuál(es) servicio (s) de apoyo compartido podrían brindar?
- ¿Qué tipo de iniciativa(s) se podría(n) emprender?
- ¿Cómo mejoraría la consolidación administrativa los servicios brindados?
- ¿Cómo acrecentaría el acceso a los servicios por parte de los beneficiarios?
- ¿Cuáles serían algunas de las implicaciones de compartir servicios?
- Atendiendo a las distintas situaciones en que se da el retorno, ¿qué grupos deberían priorizarse?
- Además de las instituciones y organismos presentes, ¿cuál(es) otra(s) consideran se podrían incorporarse?

El tercer momento del taller fue la presentación en plenaria de acciones y articulaciones identificadas en la sesión de trabajo en grupo, insumo central de este diagnóstico.

3. Sistematización y presentación de resultados

Los resultados de las fases anteriores fueron consolidados y analizados, tomando en cuenta las características de la migración de retorno a la República Dominicana, la revisión de la experiencia de otros países y la información provista por las instituciones durante los talleres.

La información recopilada en el instrumento de levantamiento de servicios de atención social, así como en las presentaciones y discusiones en los talleres organizados por el INM RD, fue complementada con la revisión de fuentes bibliográficas, consulta de los portales web y documentos producidos por las instituciones incluidas en el Diagnóstico, como son los planes estratégicos y operativos, memorias institucionales, informes de evaluación, entre otros. El análisis estuvo dirigido a la formulación de propuestas, partiendo de preguntas relativas a las siguientes dimensiones:

- I. Marco legislativo y regulatorio
- II. Experiencia con la población retornada
- III. Apoyo y compromiso de las partes interesadas
- IV. Marco institucional
- V. Financiamiento y responsabilidad fiscal

4. Mesa de trabajo

Como parte de su estrategia de trabajo, el Instituto Nacional de Migración ha concebido las Mesas Técnicas de Trabajo como instancias de socialización de los resultados de estudios e investigaciones y de coordinación y seguimiento de proyectos, en las cuales se articulan diversos actores y se genera un diálogo orientado a la intervención de la realidad que ha sido estudiada.

La Mesa Técnica de Trabajo de Atención al Retorno proveerá el espacio para la socialización del **Diagnóstico sobre políticas de atención social a migrantes. Caso migración de retorno** y la construcción colectiva de propuestas para el *Programa Piloto de Protección y Reinserción de Población Dominicana Retornada*.

Se espera que la socialización y debate de este documento en mesas de trabajo pueda generar un plan de acción encaminado a la implementación del Programa Piloto. Algunos de los aspectos a considerar en las discusiones son:

- Iniciativas en curso, individuales y articuladas.
- Áreas prioritarias de intervención.
- Posibilidades de trabajo conjunto.
- Medios y recursos para poner acciones en marcha.
- Instituciones y/o espacios para la coordinación y el seguimiento.

2. TENDENCIA MIGRATORIA DE DOMINICANOS Y DOMINICANAS

Contexto y antecedentes de la migración dominicana

Actualmente, la República Dominicana es el principal receptor de inmigrantes en el área del Caribe (Mejía, 2018). También se encuentra entre los países de la región con mayor número de emigrantes, con un total de 1,304,493 personas que habían emigrado en 2015, representando un aproximado de 16.7% de la emigración en el Caribe (Salcedo, 2016). Este proceso migratorio se ha venido desarrollando por décadas y se ha caracterizado por diferentes razones. En la década de los 50, la emigración dominicana ocurrió primordialmente por razones políticas de aquellos que escapaban de la dictadura trujillista. En los años sesenta, con el fin de la represión de la dictadura, los dominicanos empiezan a moverse con mayor flexibilidad. Como indica el *Perfil Migratorio de la República Dominicana – 2017*, “la emigración dominicana empieza a destacarse a partir de 1961 con la caída de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, momento a partir del cual se eliminaron los controles para la emisión de pasaportes dando paso a una nueva fase de apertura migratoria” (*Perfil Migratorio*, p.60).

El ambiente político a partir de la caída de Trujillo jugó un papel preponderante en el destierro de dominicanos y dominicanas. Luego, la llegada al poder del socialista Juan Bosch en 1963 tuvo un efecto en las relaciones con EE. UU. Y tal como había hecho con los cubanos a partir de 1959, se mostró receptivo hacia los dominicanos que buscaban entrada al país. Asimismo, la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos del año 1965 (*U.S. Immigration and Nationality Act of 1965*), la cual se basaba en los principios de la reunificación familiar, facilitó la entrada de muchos dominicanos, ya que las personas inmigrantes que residían en territorio estadounidense arrastraron a muchos de sus familiares.

Aunque diferentes causas han motivado la emigración dominicana, la fundamental ha sido y continúa siendo las presiones económicas.¹ La mayoría de los dominicanos migrantes, como sus semejantes de Latinoamérica y el Caribe, salen en busca de mejor vida debido a su precaria condición económica, desigualdad y baja movilidad social, fenómenos estrechamente relacionados. Emigrar representa para muchos el único escape, y remedio, a esa situación.²

¹ Según datos del Banco Mundial, la tasa de pobreza en la República Dominicana en 2016 era de 30%, dos puntos menos que en 2015 (32%). Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/dominicanrepublic/overview>

De acuerdo al *Informe de Desarrollo Humano Para Todos—2016* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la República Dominicana ha mejorado en el desarrollo humano. Sin embargo, también señala que “personas que viven por encima de la línea de pobreza de ingresos, aún pueden sufrir privaciones en la educación, la salud y otras condiciones de vida”. Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/DOM.pdf

² A medida que este fenómeno migratorio continúa en crecimiento, así mismo ha aumentado la migración de retorno.

Para muchas sociedades latinoamericanas y caribeñas la década de los ochenta se caracterizó por economías estancadas y devaluación de sus monedas. República Dominicana no fue la excepción. Dependiendo del nivel de pobreza y desesperación, muchos se aventuran a viajar de forma ilegal, aunque esto signifique arriesgar sus vidas, como es el caso de los viajes clandestinos que cobraron auge en las décadas de los ochenta y noventa. Las presiones sociales y económicas llevaron a un aumento de viajes ilegales y riesgosos en yola hacia la vecina isla de Puerto desde donde los inmigrantes se trasladarían luego a EE. UU. (Weyland, 2006, pp. 209-210). La economía estadounidense creció, lo que lo hizo un destino aún más atractivo para aquellos que buscaban estabilidad política y económica, y por supuesto, movilidad social. Para disidentes en sociedades socialmente estratificadas como las de América Latina y el Caribe, migrar se ha convertido en el rito de iniciación para tener acceso a oportunidades (Middlebrook & Rico, 1986).

Es así como una combinación de muchos factores —políticos, sociales, económicos—, así como también la fuerte influencia cultural de EE. UU., dio lugar al éxodo hacia el norte en busca del llamado “sueño americano” (*American dream*). Para la mayoría de los migrantes, ese “sueño” — que no se limita a los EE. UU.— va acompañado de un anhelo de retorno, pues no es solo poder *salir* en busca de mejor vida, sino *retornar* a su país de origen a vivir esa mejoría social y económica.

La emigración para los ciudadanos dominicanos se ha convertido en una realidad nacional, ya sea para el Norte de América, como para Europa (España, Italia, Suiza, Alemania). En la República Dominicana, emigrar sigue siendo el “rito de iniciación” para una mejor vida y movilidad social en el país de origen. Según una encuesta Gallup del 2015, el porcentaje de adultos dominicanos que reportan planes de emigrar de forma permanente los próximos 12 meses fue de 7.4 %.³

La siguiente tabla muestra las cifras de personas dominicanas migrantes a los principales 10 países en los últimos 10 años, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁴

³Disponible en: <http://gmdac.iom.int/gmdac-data-briefing-measuring-global-migration-potential-2010-2015>

⁴ Un cuadro más extendido por años y países está disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIG#>

Principales países de destino de la migración dominicana, 2006-2016

País destino	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Estados Unidos	38,068	28,024	31,879	49,414	53,870	46,109	41,566	41,311	44,577	50,610	61,161
España	14,652	18,068	6,211	9,486	6,907	10,359	9,974	8,117	7,675	6,705	8,110
Italia	1,480	1,853	3,082	3,319	2,742	2,240	2,565	2,194	1,718	1,124	1,439
Chile	118	179	244	367	753	1,223	2,948	706	351	564	812
Canadá	289	309	430	362	455	735	604	589	445	602	605
Alemania	694	613	497	530	568	591	613	715	564	596	597
Francia	398	350	296	343	482	462	445	434	509	547	535
Suiza	--	--	--	--	419	406	394	459	338	396	354
México	--	36	120	244	195	184	154	467	343	310	314
Bélgica	--	--	130	131	128	137	116	141	99	101	106

3. CONCEPTUALIZACIÓN

Migración y retorno

Un componente esencial del anhelo de emigrar es el deseo de retornar a casa con un estatus social más alto del que se tenía antes de partir, exhibiendo y compartiendo cosas materiales con amigos y familiares. Por tanto, una de las posibilidades de la migración es el retorno, y no se debe ignorar. Si bien millones de migrantes regresan a su país de origen cada año, no todos los retornos suceden voluntariamente ni bajo las mismas condiciones.

El retorno dominicano se caracteriza por una alta tasa de retorno forzado (deportaciones), el que ocurre primordialmente desde los Estados Unidos. Los cambios de leyes y reformas migratorias en los EE. UU. han tenido un impacto significativo en las vidas de los inmigrantes.

En 1996, el entonces presidente de EE. UU., Bill Clinton, firmó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (*“Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IRCA)”*).

Además de aumentar el número de delitos por los que ahora los residentes permanentes y legales pueden ser deportados, estas reformas de ley tienen dos desventajas significativas: 1) elimina la posibilidad de una audiencia ante un juez;⁵ y 2) la ley puede ser, y de hecho es, aplicada retroactivamente. Inmigrantes con estatus de residentes permanentes sin ciudadanía norteamericana que hayan cometido un delito antes de 1996 pueden ser deportados aun si el delito no se consideraba entonces agravante, pues para fines de deportaciones, esta ley elevó de categoría delitos no graves que previamente no resultaban en la expulsión de residentes legales.

Un informe sobre las consecuencias en los niños cuyos padres han sido deportados publicado por las universidades de Berkeley y Davis de California incluye el siguiente cuadro con algunos delitos menores que la nueva ley considera ofensas “deportables”.

⁵ Previo a estas reformas, una persona en proceso de deportación podía apelar bajo la exención “Amparo 212(c)” (*212(c) Relief*) y presentar su caso ante un juez, donde se consideraban factores como la gravedad del delito, por el cual la persona encaraba deportación, tiempo residiendo en los EE. UU. y qué contribuciones había aportado a la sociedad.

Bajo la Ley de 1996, los siguientes delitos menores pueden considerarse delitos mayores/serios*:

- Delitos (no violentos) de robo.
- Delitos (no violentos) de drogas.
- Falsificación.
- Recibir propiedad robada.
- Perjurar.
- Fraude o engaño, en el que la pérdida para la víctima sobrepase los \$10,000.
- Evasión de impuestos, donde la pérdida para el Gobierno sobrepase los US\$10,000.00.

*Fuente: INA § 101(a) (43), 89 U.S.C.§1101(a)(43).

Independientemente de las razones, es un hecho que las deportaciones de ciudadanos dominicanos se han convertido en un tema ineludible para el estado dominicano, pues mientras haya emigración, habrá deportación. El flujo de repatriados es constante. La Dirección General de Migración recibe a los nacionales repatriados en dos modalidades: “nacionales que llegan diario en vuelos comerciales de diferentes países y aquellos que llegan en vuelos federales cada quince días desde Estados Unidos y en vuelos federales desde España, de los cuales regularmente se reciben de 1 a 2 vuelos en el año. La DGM reporta que “durante el periodo enero-diciembre de 2016, el Departamento de Deportaciones recibió la cantidad de (2,625) dominicanos, quienes llegaron al país en calidad de deportados por diversas causas y/o delitos migratorios, deportados por distintos países.”⁶

En lo que respecta al retorno que no resulta de un proceso de expulsión, es decir, el flujo de personas que por distintas razones deciden regresar a la República Dominicana después de haber residido en el exterior, las estadísticas disponibles son escasas, ya que no existe un sistema de registro estadístico de retornos. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 permiten tener una aproximación al retorno reciente ya que se indaga sobre el país de residencia cinco años previos al levantamiento del Censo.

Con base a lo anterior se estima que unas 38,446 personas dominicanas retornaron del extranjero en 2005. Los principales países de donde procedía esta población fueron Estados Unidos de América (56.5%), España (9%), Puerto Rico (7.6%), Haití (4%) e Italia (2.8%). Otro dato que se pudo obtener es que los hombres representaban la mayoría de esta población, con un 55.6%.

⁶ <https://www.migracion.gob.do/Trans/Archives/1603>

Concepto y Tipología

Semánticamente, el concepto “migración de retorno” se define por sí mismo por lo que a primera instancia parece sencillo. Sin embargo, la migración de retorno es compleja y difícil de categorizar.

Por su compleja naturaleza, la migración de retorno representa un reto para los estudios migratorios y en particular para la gestión de la migración. El desplazamiento humano, desde y hacia el país de origen, envuelve procesos de diversos contextos y prácticas. Entender este fenómeno humano requiere una perspectiva crítica de las experiencias migratorias como procesos interconectados y se deben tomar en cuenta los entornos económico y social que producen este fenómeno. Una cosa es cierta: la migración de retorno tiene consecuencias trascendentales para los países de origen. Estas pueden ser positivas o negativas. Por lo general, en el contexto socioeconómico el retorno voluntario se asocia al desarrollo, mientras que el retorno involuntario es propio de circunstancias de rechazo o deportación, ya sea por situación irregular o por violación de leyes del país destino.

La experiencia de los migrantes varía de persona a persona, y se ve afectada por distintos factores: edad, raza, género, clase social, religión, nivel de educación, estatus y condición migratoria (migración regularizada, o en circunstancias clandestina o de trata). Además, la vida del migrante se va a ver directamente afectada por las condiciones del país receptor: lengua, economía, actitud popular (que muchas veces se manifiesta en forma de rechazo), políticas y regulaciones migratorias, comunidades migrantes afines, etc.

Todos estos factores, que juegan un papel preponderante en la experiencia migratoria, pueden ser igualmente fundamentales para determinar las condiciones de retorno al país de origen. Por tal razón, es difícil dar una definición única o “típica” de la migración de retorno. La migración de retorno es un fenómeno multifacético y heterogéneo con dimensiones subjetivas directamente ligadas a los factores impulsores de la emigración, lo que dificulta una conceptualización de esta realidad humana como una experiencia singular. Las experiencias de los retornados varían en relación con su categoría de migrante que va desde migrantes económicos hasta refugiados y solicitantes de asilo, víctimas de trata (Cassarino, 2004).

Las razones del retorno no son homogéneas y pueden ir desde lo económico hasta lo personal. “La falta de empleo, la ausencia de ingresos, la persecución, la expulsión, la desadaptación y el deseo de volver a estar con los suyos, son quizás las principales causas del retorno de nuestros migrantes” (Gómez, 2009, p. 4). Pero a pesar de que existe un buen número de investigaciones empíricas que muestran la pluralidad de los factores que generan el retorno, todavía faltan datos cuantitativos confiables. Como indica Cassarino, “Todavía nos restan interrogantes como, quiénes regresan, cuándo y por qué; y por qué algunos retornados aparecen como actores del cambio, en circunstancias sociales e institucionales específicas en el hogar, mientras que otros no” (2004, p. 204. Traducción propia).

En parte, el estado de ánimo y las perspectivas de vida de los migrantes en el país de origen se entrelazan con la razón y las circunstancias de su retorno. En muchos casos, en específico, el

forzoso, por razones de repatriación del país anfitrión, causa un sentimiento de fracaso no solo en la persona que retorna, sino también en la familia, los amigos y la comunidad. Las personas retornadas pueden sufrir exclusión, por lo que retornar muchas veces implica un proceso de renegociación de su sentido de “pertenecer” a la sociedad de donde salieron (de Hass & Fokkema, 2010).

No son extensos los estudios que se centran en el retorno y la reintegración de los migrantes. El marco teórico de la migración internacional permite un acercamiento a las principales características y tipologías de la migración de retorno. Una de las tipologías más aplicadas y citadas es la del teórico Francesco Cerase (1967). En su estudio sobre los migrantes italianos que regresaban de los Estados Unidos, Cesare clasificó su retorno en cuatro categorías: 1) retorno del fracaso, 2) retorno del conservadurismo, 3) retorno de la jubilación y, 4) retorno de la innovación.

Otra tipología importante para los estudios de la migración internacional es la descrita por George Gmelch, quien identificó tres tipos: 1) migrantes temporales, 2) retorno forzado y, 3) retorno voluntario. Para el objetivo de este informe, vale definir las dos últimas:

Retorno forzado, este grupo se encuentra conformado por migrantes que se plantearon desde el momento que salieron del lugar de origen, residir de manera definitiva en el lugar de destino, pero “factores externos” los inducen a regresar.

Retorno voluntario, son migrantes que, aunque se planteaban en un inicio no retornar a su lugar de origen, las condiciones adversas en el lugar de destino —tales como carencia de redes familiares, falta de empleo, poca capacidad de adaptación o nostalgia—, los hace tomar la decisión de regresar (Gmelch 1980, 143).

Independientemente de la razón del retorno, hay que preguntarse, después de regresar, ¿cuál es la realidad vivida cuando los migrantes llegan a sus países de origen?

Propuesta clasificación del retorno en República Dominicana de cara a la atención social

Tomando en cuenta los objetivos de este informe, y con la intención de identificar poblaciones retornadas específicas para orientar las políticas de atención, consideramos importante la siguiente clasificación:

- Repatriados/as

Según el Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración, para el Estado Dominicano un repatriado es aquella persona dominicana “que resulta retornado por autoridades extranjeras en uso de sus facultades soberanas” (Decreto 631-11, artículo 3, p.46). Esta definición se acerca al concepto de retorno forzoso que establece la OIM, en tanto se produce por decisión de las autoridades y no de la persona migrante. Para OIM el retorno forzoso es aquel “regreso obligado

de una persona al país de origen, de tránsito o un tercer país, fundado en una decisión administrativa o judicial”.⁷

La definición de repatriado, como se utiliza en este informe, no considera el tiempo que la persona estuvo residiendo en el extranjero ni la causa específica de la repatriación. Sin embargo, para fines del programa piloto tendrían que delimitarse los criterios para ser beneficiario o beneficiaria de este, lo cual puede incluir el establecimiento de un tiempo mínimo de residencia en el exterior u otros elementos que contribuyan a acotar el alcance de la categoría “repatriado/a” en el marco del programa.

También es importante señalar que, según el contexto, el término repatriado o repatriación puede adquirir un sentido distinto al que se ha especificado en este texto y que se relaciona con el regreso involuntario u obligado. Así, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) utiliza el término “repatriación voluntaria” para referirse al “retorno libre e informado de los refugiados a sus países de origen con seguridad y dignidad”.⁸

Dicho lo anterior, se precisa que para fines de este documento la repatriación implica el regreso que da de manera forzosa, por decisión de las autoridades y no de la persona migrante.

- Voluntario

El retorno voluntario se refiere a aquellos flujos que no se producen por un proceso de expulsión o por mecanismos legales, sino que ocurre por decisión propia de la persona. Dicho esto, se reconoce que la decisión de retornar puede ser tomada bajo condiciones adversas, situación que ha llevado a algunos autores a problematizar sobre el carácter volitivo del retorno bajo determinadas circunstancias, como las crisis económicas y el aumento de la hostilidad hacia poblaciones migrantes en países de acogida⁹. Por lo anterior, se han identificado distintos subgrupos que pueden englobarse en la categoría de retorno voluntario, pero que regresan bajo condiciones y por motivos distintos y demandan atenciones diferenciadas por parte del Estado, como son:

- Con recursos propios (ahorros, pensión del país destino).
- Víctimas de fenómenos ambientales.
- En condiciones precarias (económicas, familiares, culturales).

- Víctimas de trata

Las víctimas de trata que retornan al país han sido diferenciadas como un subgrupo específico dadas las circunstancias particulares en que se desarrolla su estadía en el exterior. Se consideran víctimas de trata a personas que han sido sometidas a situaciones de violencia, trabajo forzado,

⁷ https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

⁸ <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/Glosario.pdf>

⁹ Cataño y Morales (2015) analizan como las discusiones alrededor del retorno como elección voluntaria han dado paso a tipificaciones como la de retornos voluntarios sin obligación y voluntarios obligados, que contienen un cuestionamiento a la noción de “voluntariedad”.

servidumbre, esclavitud y vulneración de derechos. Además de las acciones tendentes a la persecución del delito, la atención que desde el Estado se ofrezca debe responder a la protección y restitución de derechos.

Para este trabajo las víctimas de trata han sido categorizadas como retornadas y retornados forzosos, por ello resulta relevante la revisión del marco legal que refiere el delito de la trata, aunque no desde la perspectiva de la persecución del crimen, sino desde la asistencia y restitución del derecho de las víctimas.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, define la trata de personas como:

[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (ONU, 2000, Art.3, inciso a)

En el ámbito nacional, el país ha venido desarrollando diversas iniciativas orientadas a la lucha contra este delito y la atención a las víctimas, entre ellas:

- Disposición de instrumentos legales y de planificación como la Ley No. 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (2003), la Estrategia Nacional de Desarrollo (2012),¹⁰ el Protocolo de Identificación, Asistencia y Reintegración de Sobrevivientes de Trata de Personas (2015), así como el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2009-2014).
- Creación de mecanismos interinstitucionales, como el Comité Interinstitucional de Protección a la Mujer Migrante (CIPROM), en 1999; la Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrante (CITIM), en 2007, y la Procuraduría General Adjunta Especializada para la Persecución de los Delitos de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, en 2013.

Visto lo anterior, es importante que el programa de atención a la población retornada considere las acciones en marcha para la atención a las víctimas de trata y se evite la duplicidad de esfuerzos. El trabajo debe estar orientado a la identificación de brechas y oportunidades de fortalecimiento sobre las que el programa pueda avanzar.

¹⁰ Objetivo específico 2.3.7 “Ordenar los flujos migratorios conforme a las necesidades del desarrollo nacional”. Línea de acción 2.3.7.4 “Fortalecer mecanismos eficaces de prevención y sanción contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, estableciendo sistemas integrales de atención a las víctimas, especialmente para los niños, niñas y adolescentes”.

Otro elemento importante de la migración de retorno a considerar tiene que ver con el supuesto de que los migrantes pueden retornar con recursos, como capital financiero y capital humano, por lo que se pueden convertir en actores del desarrollo.

De acuerdo con Nieto (2012) este discurso se basa en las hipótesis de que:

- Los migrantes retornan con ahorros que pueden ser invertidos en actividades empresariales.
- Las personas adquieren habilidades y destrezas en su estadía en el exterior que podrían ser novedosas o aprovechables en el país de origen.
- Los migrantes también retornan con capital social, fruto de sus vínculos con el extranjero, que podrían facilitar el desarrollo de actividades empresariales a nivel internacional.

En el artículo en que Nieto analiza la migración de retorno a Perú, específicamente contrastando la segunda hipótesis, señala que no existe una evolución homogénea que permita establecer una relación entre migración y nivel de capital humano, si bien es posible que la experiencia de migrar contribuya al desarrollo de capacidades y habilidades, esto no sucede en todos los casos (Nieto, 2012).

Estudios como estos afirman la heterogeneidad de la migración de retorno, por lo cual debe ser abordada desde diferentes perspectivas, incluyendo entre estas el enfoque del desarrollo y de la inclusión social.

4. LA MIGRACIÓN DE RETORNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para los países con alta tasa de emigrantes como sucede con los de América Latina —Central, Sur y el Caribe— la migración de retorno se ha convertido en un tema esencial para sus políticas sociales. Como indica Oscar Gómez, “El retorno ocupa un lugar central en la agenda migratoria actual.” Sin embargo, crear políticas y programas orientados específicamente al beneficio de la población retornada no es una labor fácil por su complejidad. Los temas concernientes a la población retornada son transversales que tocan aspectos de la sociedad que van desde educación, salud, seguridad social, ámbito legal, nacional y casi siempre transnacional.

Hay que reconocer que las principales condiciones que empujan la migración son producto de una desigualdad sistemática debido a estructuras sociales marcadas por una larga historia en sociedades donde factores como raza, género, lugar de crianza u origen familiar determinan las oportunidades de los individuos (Paes de Barro et al., 2009). Por tal razón, a su regreso al país de origen, muchos retornados, encuentran que poco o nada de esos factores responsables de su condición original ha cambiado.

El aumento en el número de refugiados y migrantes que se ha visto en los últimos años es una situación global a la que los Estados deben hacer frente. El 19 de septiembre de 2016, La Asamblea General de las Naciones Unidas celebró la Cumbre de las Naciones Unidas para los Refugiados y los Migrantes donde se abordó este tema. El encuentro dio lugar a la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes* (A/RES/71/1). En esta Cumbre se congregaron jefes de estado y funcionarios de gobierno, representantes del sector civil y privado y académicos, lo que demuestra una necesidad intersectorial de abordar el tema de la migración. De igual modo, el tema de la migración de retorno también se debe plantear desde diferentes perspectivas: sociales, políticas, económicas. Como reconocieron los participantes, “los impulsores de la movilidad humana son complejos y multidimensionales, y abarcan factores económicos, sociales, políticos y ambientales.” Asimismo, los delegados reconocieron que “las respuestas a los grandes movimientos de refugiados y migrantes deben ser igualmente multifacéticas, requiriendo enfoques coherentes y considerable voluntad política.”¹¹

Otro aspecto de la migración que se abordó en la Cumbre fue el tema de la diáspora. Los participantes destacaron la importante función de las comunidades de la diáspora para mejorar el desarrollo de los países de origen, no solo en el aspecto económico (remesas), sino también facilitando la transferencia de conocimientos. En ese sentido, algunos Estados miembros destacaron las contribuciones potenciales de los migrantes que regresan a su país de origen, incluso mediante el ahorro y la inversión directa. Los participantes observaron que el regreso de trabajadores calificados podría facilitar la transferencia de conocimiento, creatividad y normas culturales a los países de origen. Los oradores reconocieron que a muchos refugiados y otros migrantes se les prohibió participar plenamente en las economías locales y dieron la bienvenida a los esquemas innovadores del sector privado para facilitar el acceso a los servicios bancarios a las personas con documentación limitada.

¹¹Ver: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>

Ejemplos de programas de atención a migrantes de retorno

¿Cuáles programas existen actualmente que puedan servir de modelo para la República Dominicana? Actualmente existen algunos programas de países en América Latina y el Caribe. El retorno es una constante para países expulsores de migrantes, ya sea que ocurra voluntaria o forzosamente, por lo que muchos de estos Gobiernos han colaborado con organizaciones no gubernamentales para medir este impacto en la sociedad.

Al igual que la República Dominicana, otros países de Latinoamérica y el Caribe también se han visto impactados por el número de personas retornadas, quienes en su mayoría son deportadas. El alto índice de deportación desde los Estados Unidos y Europa ha tenido un tremendo impacto en los inmigrantes latinos y caribeños. Esto causa una considerable presión en los Gobiernos de estos países para identificar e impulsar modelos de integración para su población retornada.

Aunque no todos los programas ni todos los enfoques son necesariamente transferibles a todas las situaciones, ya que cada país enfrenta diferentes contextos y factores —económicos, sociales, políticos— que presentan desafíos específicos en cada caso, se puede aprender de otros ejemplos. Luego de una búsqueda por Internet, se encontraron algunos modelos de integración que pueden servir de patrón para el Programa Piloto.

A continuación, se ofrece una breve descripción de los programas de asistencia a la población migrante retornada en Guatemala, Ecuador y Jamaica.

Guatemala

Guatemala recibe un promedio anual de 100,000 personas deportadas vía aérea y terrestre. El Programa Guate Te Incluye es un proyecto público-privado que ofrece asistencia a la población migrante retornada. Este programa, fundado por la Fundación Avina, Cities Alliance, así como instituciones públicas, migrantes retornados, sector privado y sociedad civil, destaca la importancia de las alianzas de los programas sociales como “un esfuerzo de articulación interinstitucional e intersectorial que busca la participación de todos los interesados con el fin de contribuir a un planteamiento nacional para inclusión social y laboral de la población migrante retornada”.¹²

Los actores estratégicos son: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, la Dirección General de Migración, la Cámara de Comercio Guatemalteco Americana.

Guate Te Incluye tiene un enfoque firme en la inserción laboral a través de entrenamiento, orientación laboral y emprendimiento.

¹²<http://www.avina.net/avina/en/guatemala-lanzan-programa-guate-te-incluye-migrantes-deportados/>

Ecuador

Los migrantes retornados en Ecuador reciben atención como parte de una política pública del Estado a través de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Esta Ley firmada en febrero de 2017 tiene como objeto “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes y sus familiares.”¹³

Entre los servicios para migrantes ecuatorianos se encuentran:

- Charlas de emprendimiento.
- Asesoría al emprendedor.
- Programas de becas de estudios de nivel técnico.
- Líneas de crédito.
- Talleres sobre acceso y sostenibilidad en el ámbito laboral.

Como parte del programa de reinserción laboral, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Trabajo realizaron la 1.ª Feria de Empleo para la Comunidad de Migrantes Retornados.¹⁴ Algunos de los objetivos fueron la inserción laboral (a través de procesos de contratación), la asesoraría empresarial y el fomento para la creación de emprendimientos y soluciones financieras para el desarrollo de ideas de negocio.

Alrededor de veinte empresas privadas recibirán las hojas de vida de los interesados, en un ejercicio que acerca a la comunidad de migrantes retornados a las vacantes disponibles.

De igual forma, instituciones públicas como BanEcuador, Instituto de Economía Popular y Solidaria, Servicio Ecuatoriano de Capacitación, Ministerio de Industrias y Productividad, Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Red Socio Empleo y la Junta Nacional de Defensa del Artesano brindarán servicios de crédito y asesoría dirigidos a la comunidad de migrantes retornados.

Jamaica

Jamaica es un buen caso de estudio. La situación de Jamaica con respecto a la comunidad de retornados es muy similar a la de República Dominicana. Esta nación caribeña tiene una elevada tasa de migrantes en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, y al igual que la República Dominicana, ha recibido un alto flujo de repatriados en las últimas décadas, particularmente desde los Estados Unidos. Según las cifras publicadas por el Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU., los jamaquinos representan el “segundo grupo más grande de ciudadanos caribeños deportados de los Estados Unidos, después de la República Dominicana.

¹³https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf

¹⁴<https://www.cancilleria.gob.ec/primera-feria-de-empleo-para-la-comunidad-de-migrantes-retornados-una-promesa-del-gobierno-ejecutada-entre-el-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-movilidad-humana-y-el-ministerio-de-trabajo/>

Entre 2003-2013, 17,314 ciudadanos jamaicanos fueron expulsados de los Estados Unidos, mientras que un total de 37,064 dominicanos fueron repatriados durante el mismo período” (Bernard & Dragan, 2016). De cara a esta realidad social, Jamaica ha desarrollado varios programas para ofrecer asistencia a los retornados.

En el caso de Jamaica se pueden destacar tres iniciativas:

1. Las Naciones Unidas ha financiado un proyecto para las actividades de Reintegración y Rehabilitación de Migrantes Involuntarios en Jamaica. Esta iniciativa se programó para realizarse entre abril de 2017 y marzo de 2019. Entre los objetivos de este proyecto están la realización de un estudio de referencia y mapeo espacial de las personas deportadas; desarrollar procedimientos operativos estándar mínimos para la reintegración de los migrantes deportados; iniciar consultas con partes interesadas en un intento de revisar la Política Nacional de Deportación, y comenzar actividades de desarrollo de capacidades para las autoridades locales.

La implementación de este proyecto está a cargo del Ministerio de Seguridad Nacional, y la financiación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

2. Family Unification and Resettlement Initiative (FURI). Esta organización, Iniciativa de Unificación Familiar y Reasentamiento, tiene oficinas en Nueva York y Jamaica, y su principal objetivo es prestar servicios a nacionales jamaicanos deportados en forma de vivienda o refugio. FURI colabora con otras agencias para ayudar a estas personas a encontrar alojamiento transitorio o refugio. Otros servicios incluyen la asistencia para obtener documento de identificación (cédula), referirlos para que reciban asistencia médica y para rehabilitación por abuso de drogas/alcohol, comida, capacitación vocacional, terapia individual y grupal y otros servicios que ayuden al autodesarrollo y la reintegración. Al final de dichos programas, los participantes deben adquirir habilidades que los ayuden a convertirse en ciudadanos productivos.

3. NODM (National Organization of Deported Migrants). La Organización Nacional de Migrantes Deportados, establecida en 2010, nació de la organización FURI y realiza una labor importante en la asistencia que se brinda a la población retornada en Jamaica. Es una organización comunitaria sin fines de lucro que ayuda a los migrantes retornados (deportados) a prepararse y readaptarse a la vida en Jamaica.

Un dato importante de esta organización es el rol central que tienen los repatriados; de hecho, fue fundada por tres expresidarios repatriados. Su trabajo se alinea con lo que los deportados consideran esencial para su exitosa reintegración.

La migración de retorno y las políticas sociales dominicanas

Las migraciones de retorno en la República Dominicana son cada vez de mayor importancia en el diseño de las políticas públicas. El Memorando de Entendimiento, documento que avala este diagnóstico, busca establecer acciones de cooperación entre las organizaciones participantes y unir sus esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la creación del Programa Piloto.

El Programa Piloto de asistencia a la comunidad retornada de manera voluntaria o forzada, se basa en el marco jurídico del país por el compromiso que tiene el Estado con los nacionales dominicanos en la protección de sus derechos constitucionales.

En la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana, el Objetivo General 2.3 establece:

Igualdad de derechos y oportunidades, bajo el Objetivo específico 2.3.8 Promover y proteger los derechos de la población dominicana en el exterior y propiciar la conservación de su identidad nacional, en una de sus líneas de acción expresa que ***se debe apoyar la reinserción digna de la población migrante que retorna para asentarse en el país.***

Para lograr la meta establecida, el Acuerdo Cuatripartito tiene como objetivo fortalecer alianzas entre los organismos tradicionales de apoyo tanto del sector gubernamental como de la sociedad civil, cooperaciones internacionales y sus agencias implementadoras. Trabajar en estrecha colaboración con estos organismos permitirá que el Programa Piloto cubra los vacíos identificados en este trabajo y así se logre una mejor coordinación con otros organismos sobre el terreno.

Este nuevo enfoque interinstitucional es nuevo en estructura y en postura, pues trasciende la tradicional perspectiva de fiscalización y registro de la migración de retorno. Su objetivo es una integración cabal —económica, social y cultural— de los retornados en la República Dominicana,

Se consideró primordial identificar los servicios existentes que se ofrecen a la comunidad retornada cara a cara a las necesidades urgentes de esta población. Para lograr los objetivos acordados en el marco de sus responsabilidades legales, las partes signatarias asumieron colaborar en tres áreas de acción como establece el Artículo 3 del Memorando. La primera de estas es la “Generación de Análisis de Información” que consiste en la compilación, sistematización, análisis y presentación de información y datos estadísticos confiables sobre las características de la población dominicana deportada y retornada. Las otras dos áreas prioritarias de acción establecidas en el Memorando son el “Diseño de protocolos de coordinación para la provisión de servicios” y “El establecimiento de mecanismos de cooperación con autoridades del último país de residencia del nacional dominicano/a”.

Este diagnóstico articula el trabajo que se ha venido realizando para cumplir con la primera de las áreas de acción, como se muestra en el cuadro a continuación.

Artículo 3
Áreas de Cooperación

Para alcanzar el objetivo señalado en el artículo 1 del presente Memorando de Entendimiento, y sin perjuicio de la cooperación en otras áreas adicionales, LAS PARTES se comprometen a colaborar en las siguientes áreas prioritarias de acción, en el marco de las responsabilidades legales de cada institución:

1. Generación y análisis de información: Compilación, sistematización, análisis, presentación de información y datos estadísticos confiables sobre las características de la población dominicana deportada y retornada, sus necesidades específicas de protección y atención, que sirvan de línea de base para la implementación del Programa Piloto. Esta área de acción incluye la evaluación técnica de la política pública que se diseñe, así como de los programas específicos de reinserción que se implementen.

5. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN RETORNADA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA. SERVICIOS ACTUALES Y POSIBILIDADES

La siguiente sección del informe se compone de preguntas clave en torno a temas relevantes para el diseño del Programa Piloto. Cada pregunta clave se plantea para evaluar la realidad actual en relación con los servicios que las instituciones participantes ofrecen a la población retornada.

Se busca con las respuestas comprender cuál es el contexto actual real desde donde partir para la elaboración y eventual implementación del proyecto piloto.

Tema	Preguntas clave
I. Marco legislativo y regulatorio	¿El Gobierno tiene alguna experiencia implementando programas para personas retornadas?
II. Experiencia con la población retornada	¿Existen instituciones para apoyar en la preparación, adquisición e implementación del Programa Piloto? ¿El Gobierno y las instituciones participantes poseen personal con las habilidades y experiencia para implementar el Programa Piloto con éxito?
III. Apoyo y compromiso de las partes interesadas	¿El Gobierno apoya dar servicio a los retornados y repatriados? ¿El público en general y otras partes interesadas clave (gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales) apoyan un programa para los retornados?
IV. Marco institucional	¿Hay fondos disponibles para la preparación, adquisición e implementación robusta del proyecto PP? ¿Existe un marco para el apoyo financiero del Gobierno a las instituciones responsables del PP?
V. Financiamiento y responsabilidad fiscal	¿Apoyan otras leyes y regulaciones la creación e implementación del PP?

I. Marco legislativo y regulatorio de protección a la población retornada

Pregunta clave:

¿Apoyan otras leyes y regulaciones la creación e implementación del PP?

El Estado dominicano tiene como función primordial la promoción del bienestar de sus nacionales a través de políticas públicas efectivas que garanticen sus derechos. Para la protección efectiva de los derechos de sus nacionales, las medidas que desde el Estado se tomen deben considerar la diversidad de condiciones en que se pueden encontrar los sujetos y sus necesidades. Dicho lo anterior, resulta importante considerar a los dominicanos y dominicanas migrantes que retornan al país como una población particular y heterogénea en sí misma, que requiere de políticas focalizadas y de acciones específicas para ser reintegrada a la sociedad.

Aunque las personas migrantes que retornan a sus países de origen se encuentran cubiertas por el marco jurídico y de derechos en calidad de nacionales de los Estados a los que regresan, a medida que los países avanzan en la formulación e implementación de políticas de retorno se van incluyendo instrumentos legales específicos sobre la temática.¹⁵

En el caso de la República Dominicana las leyes y normas que establecen los derechos de la ciudadanía incluyen a la población retornada. Empezando por la Constitución Política del país que se acoge al principio de universalidad y no discriminación. En lo que respecta a normativas concretas relativas al retorno se puede resaltar lo establecido en la Ley General de Migración y su Reglamento de aplicación y en la Estrategia Nacional de Desarrollo.

- Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (Ley 1-12)

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 es el principal instrumento de planificación nacional en el que se definieron la visión y objetivos del país a largo plazo, resultado de un proceso de concertación entre los poderes del Estado y los actores políticos, económicos y sociales del país. La END está estructurada en cuatro (4) ejes estratégicos, para cada uno de los cuales se determinaron objetivos y líneas de acción.

Lo concerniente a la población retornada en la END queda señalado en una de las líneas de acción de los objetivos del segundo eje estratégico, como se muestra a continuación:

Segundo Eje Estratégico postula la construcción de “una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades, en la que toda la población tiene garantizada educación, salud, vivienda digna y servicios básicos de calidad, y que promueve la reducción progresiva de la pobreza y la desigualdad social y territorial”.

Objetivo general 2.3: Igualdad de derechos y oportunidades.

Objetivo específico 2.3.8: Promover y proteger los derechos de la población dominicana en el exterior y propiciar la conservación de su identidad nacional.

Línea de acción 2.3.8.3: Apoyar la reinserción digna de la población migrante que retorna para asentarse en el país.

- Ley General de Migración 285-04

La Ley 285-04 tiene por objeto ordenar y regular lo concerniente a los flujos migratorios, incluyendo el retorno de los nacionales. Señala en su artículo 4 que es deber del Estado la

¹⁵ Por ejemplo, en Perú se dispone de la Ley 30001 de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado; en Colombia la Ley 1565 de 2012 establece disposiciones y fija incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.

promoción de políticas de retorno. De manera concreta, asigna al Consejo Nacional de Migración la función de promover el estudio de la migración de retorno y el diseño de programas.

Asimismo, la Ley General de Migración reconoce como labor de las embajadas y consulados dominicanos colaborar con la difusión de programas, franquicias y facilidades que se otorga a los dominicanos que deseen reincorporarse en el país y faculta al Poder Ejecutivo para suscribir acuerdos con los Estados en que residen los nacionales que deciden o deben retornar al país, para facilitar el traslado con sus bienes personales y/o de producción de capital.

Por otra parte, se otorga al Ministerio de Relaciones Exteriores el poder de ejecutar programas de retorno de emigrados que se correspondan con los estudios técnicos realizados por organismos calificados para esta función, como el Instituto Nacional de Migración. También corresponde al MIREX coordinar con entidades como la Dirección General de Migración, el Consejo Nacional de Migración, entre otros, para establecer los procedimientos que faciliten el retorno de quienes requieran de asistencia, y ejecutar los programas que se diseñen para estos fines.

De manera particular, el artículo 149 de la Ley 285-04 ordena que el MIREX, con asistencia de la DGM y el CNM, promueva acuerdos para normar el proceso de deportación de dominicanos y dominicanas procurando el respeto de los derechos humanos de esos nacionales y el cumplimiento de lo dispuesto en tratados y acuerdos internacionales vigentes en la materia.

- Reglamento de Aplicación Decreto 631-11 de la Ley General de Migración 285-04

El Decreto 631-11, reglamento de aplicación de la Ley 285-04, busca garantizar la operatividad y adecuada implementación de esta. Aunque la Ley plantea el retorno en un sentido más amplio, al referirse a programas y políticas de retorno, el Reglamento se limita a tratar nacionales que retornan en condición de deportados y deportadas.

En su artículo 127 el Decreto 631-11 señala que la DGM es la instancia encargada de recibir a los/as dominicanos/as repatriados y facilitar la información que al respecto le sea requerida por otras instituciones competentes. La DGM queda a cargo de llevar un registro biométrico de las personas repatriadas, que incluye un código para identificar las causas de la deportación y otros datos personales. El registro es más simple cuando la repatriación se ejecuta solo por cometer infracciones migratorias. En caso de falsificación o uso de documentos falsos, se ordena levantar acta de arresto y el sometimiento ante el Ministerio Público.

Para los casos en que sea necesario verificar la identidad de la persona repatriada, el Reglamento contempla el cruce de la información obtenida por la DGM, con la Junta Central Electoral.

- Ley 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas

Para este trabajo las víctimas de trata son consideradas como retornadas y retornados en situación de vulnerabilidad, dado el contexto particular en que ocurre el proceso migratorio. Por ello resulta relevante la revisión del marco legal que se refiere al delito de la trata, aunque no desde la perspectiva de la persecución del crimen, sino desde la asistencia y restitución del derecho de las víctimas.

La Ley 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas contiene un apartado sobre la asistencia y protección a las víctimas. Aquí se resalta el compromiso del Estado a proteger la identidad y privacidad de las víctimas, de proveer asistencia legal, atención física, psicológica y social, asesoramiento sobre sus derechos, garantizar alojamiento adecuado, atención médica, acceso a la educación, capacitación y oportunidad de empleo.

El artículo 11 establece la obligatoriedad de las instituciones públicas correspondientes de desarrollar políticas, planes y programas de prevención y asistencia a las víctimas, protegiendo especialmente a grupos vulnerables, mujeres y NNA de la revictimización. Las multas que establece la Ley al delito de trata deben ser fuente de financiamiento de estas medidas.

II. Experiencia con la población retornada

Pregunta clave: ¿El Gobierno tiene alguna experiencia implementando programas para personas retornadas?

Las iniciativas de atención a la población retornada que se han implementado hasta el momento se limitan a apoyos puntuales y al trabajo con la población repatriada, pero no existe un programa social expresamente diseñado para atender las necesidades y dificultades que encara la población retornada. Los escasos planteamientos que se han hecho por parte del Estado han sido diseñados para abordar el “problema” de las deportaciones, y parten esencialmente de una perspectiva penal o legal. El Programa Piloto estipulado en el Memorando rompe con esa visión estrictamente fiscalizadora que ha caracterizado el acercamiento a este sector de la sociedad dominicana.

El Estado dominicano se ha enfocado primordialmente en la población repatriada (deportados), y siempre desde la óptica legal. Los programas para los repatriados han tenido una función de control y fiscalía ya que la mayoría de las deportaciones de migrantes dominicanos ocurren por cometer un delito bajo las leyes del país receptor. Este delito puede variar en su naturaleza: desde una ofensa menor hasta un crimen grave.

Este proyecto busca que se expanda la concepción del retornado o retornada más allá de la repatriación forzada.

Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano responsable de dirigir las relaciones exteriores del país y tiene entre sus funciones la defensa, promoción y protección de los intereses del Estado y sus nacionales. Por ser la institución representante del Estado dominicano en el exterior, el MIREX juega un papel importante en la facilitación de la reinserción de dominicanos y dominicanas que retornan.

El viceministro de Asuntos Consulares y Migratorios, a través de la Dirección de Protección a Nacionales brinda asistencia a nacionales que retornan, según su condición: 1) Retorno voluntario asistido y 2) Retorno involuntario por deportación.

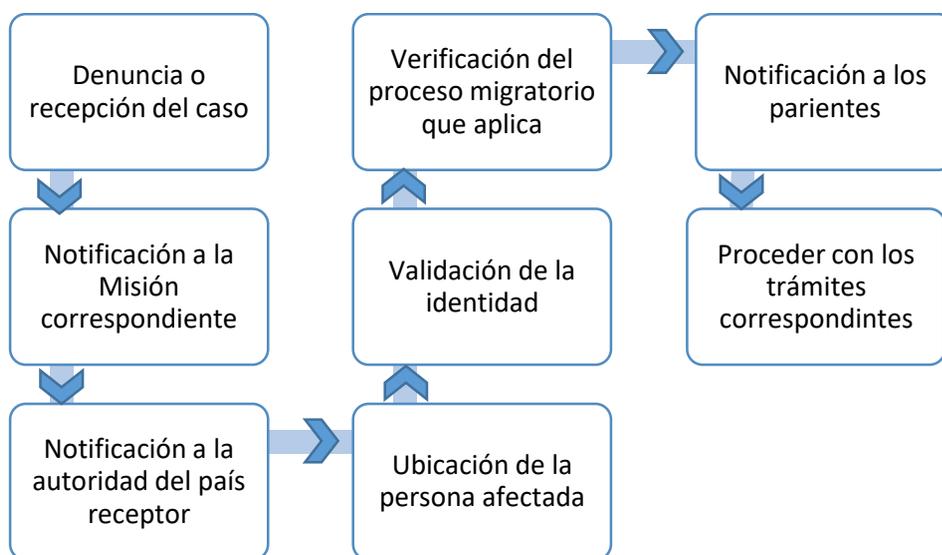
1) Retorno voluntario

- Retorno voluntario asistido de personas víctimas del delito de trata: Consiste en asistir a las víctimas de trata identificadas en el exterior, ante sus necesidades inmediatas, hasta completar su retorno o ser acogida por el país receptor.
- Retorno voluntario asistido o deportación de personas objeto de tráfico ilícito de migrantes. Consiste en asistir a las personas objeto del tráfico ilícito de migrantes, identificadas en el exterior, que bajo condiciones de vulnerabilidad deciden retornar voluntariamente o aquellas que son sujetas de deportación por el Estado receptor dada su condición migratoria irregular.

El apoyo que se brinda a estas poblaciones consiste en:

- Asistencia integral inmediata (alimentación, hospedaje, salud, asistencia jurídica, transporte, etc.).
- Emisión de documento de identidad y viaje.
- Trámite del boleto aéreo.
- Gestión de asistencia con Organización Internacional para las Migraciones, (OIM).
- Trámite de asistencia a su llegada al país.

Ilustración 2 Proceso de atención por el MIREX al retorno voluntario



Según la situación específica que se presente, en el proceso se involucran distintas instancias, como son:

- Embajadas y consulados en el exterior.
- Dirección General de Migración (DGM).
- Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).
- Ministerio Público.
- Policía Nacional.
- Organizaciones no gubernamentales.

Este tipo de asistencia que se brinda al retorno voluntario no se presta en el marco de un programa, sino mediante una asistencia realizada por demanda. La creación de un programa de retorno voluntario fue señalada en los talleres efectuados para este diagnóstico como una oportunidad de mejora en el trabajo que realiza el MIREX con la población dominicana que retorna. Otras mejoras para fortalecer el apoyo al retorno voluntario son las siguientes:

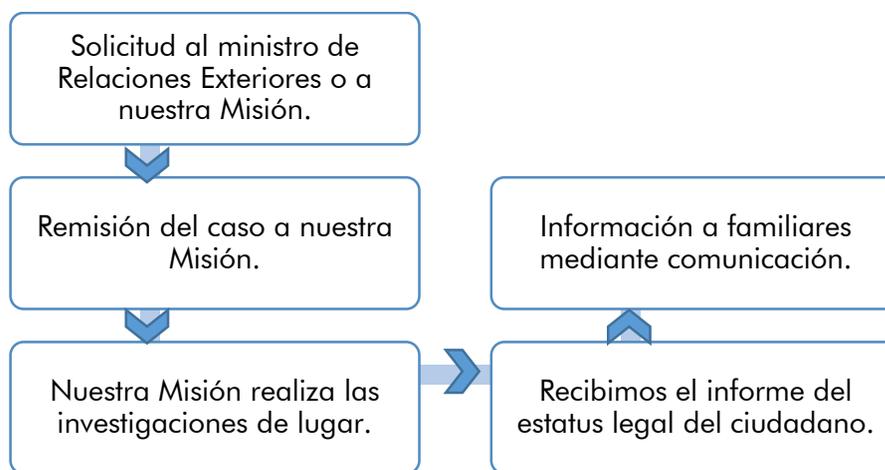
- Redistribución de misiones consulares y cambio de categoría de consulados de honorario a general.
- Asignación de un fondo para el programa.
- Establecimiento de un protocolo interinstitucional respecto a la regularización migratoria de una víctima extranjera.

2) Retorno involuntario por deportación.

Los servicios de Asistencia Legal y de Repatriación a Ciudadanos Dominicanos en el Exterior Privados de Libertad y las misiones diplomáticas y consulares ofrecen asistencia legal y en asuntos penales a los ciudadanos dominicanos que se encuentran en sus respectivas jurisdicciones y sus concurrencias. De manera concreta, los servicios que se brindan a dominicanos en el exterior privados de libertad y a aquellos en proceso de repatriación son:

- Colaboración con autoridades para confirmar nacionalidad dominicana.
- Asistencia en caso de denuncias de violaciones de sus derechos en las instituciones carcelarias.
- Gestionar documentos legales cuando sean requeridos por las autoridades penitenciarias.
- Seguimiento en caso de enfermedad (chequeos médicos, cambio de institución penitenciaria).
- Visitas periódicas a ciudadanos dominicanos en el exterior privados de libertad.
- Colaboración con autoridades para gestionar el retorno voluntario al país.
- Solicitud de ayuda para deportaciones, y emisión de la carta de ruta en coordinación con las autoridades correspondientes.

Ilustración 3 Flujo del proceso de atención por el MIREX al retorno involuntario por deportación



Instituciones involucradas en el proceso del retorno involuntario:

- Embajadas y consulados en el exterior.
- Procuraduría General de la República Dominicana.
- Dirección General de Migración.
- Junta Central Electoral.
- INTERPOL.
- Dirección Nacional de Control de Drogas.
- Ministerio de Salud Pública.

En el caso del retorno involuntario, las oportunidades de mejora identificadas se refieren al fortalecimiento de la articulación, la definición de procesos, y que estos sean manejados por todos los involucrados. De manera puntual, se planteó lo siguiente en los talleres para el diagnóstico:

- Elaboración de un manual de procedimiento que permita informar tanto a las Misiones (embajadas y consulados), como a las instituciones involucradas, el protocolo establecido desde que inicia el proceso de repatriación hasta el momento en que el repatriado llega al país.
- Apertura de diálogo entre las Misiones diplomáticas y consulares con las Instituciones involucradas en el proceso de repatriación.
- Creación de un Comité integrado por funcionarios de las instituciones involucradas en el tema que permita tener una respuesta a tiempo para el mejor manejo de los casos.

Como se puede observar, en lo que respecta a la población repatriada, el MIREX se involucra en la fase previa a la deportación y durante la misma. Es decir, es el primer contacto de esta población con el Estado dominicano, así como de los dominicanos en el extranjero que deciden retornar de manera voluntaria y necesitan asistencia. En consecuencia, en el Programa Piloto el MIREX tendría un rol relevante como primer contacto previo al retorno, entre otras cosas, con

posibilidades de asumir funciones de información y difusión del PP a través de sus Misiones y el Instituto del Dominicano en el Exterior (INDEX).

Dirección General de Migración

Unidad de Recepción de Deportados

Como órgano con la misión de administrar y controlar los flujos migratorios en el territorio dominicano, la DGM es un actor importante para el tema abordado en este diagnóstico. Dentro de sus funciones se encuentran: 1) controlar la entrada y salida de pasajeros del país y 2) llevar el registro de entrada y salida del país de pasajeros nacionales y extranjeros.

A continuación, se describe el rol de esta institución en el recibimiento de la población repatriada, partiendo de información disponible en su portal institucional, incluyendo el Plan Estratégico 2017–2020 de la institución.

La Unidad de Recepción de Deportados, que forma parte del Departamento de Deportaciones de la DGM, es la responsable de realizar el proceso de recepción, registro y control de los ciudadanos dominicanos en condición de deportados. El procedimiento de recibimiento actual ha sido uno de los avances de este complejo proceso, que ahora es más expedito. Entre los logros que resalta la DGM, se encuentra la modernización y mejoría en el registro debido a la adquisición de nuevos equipos para la toma de datos biométricos que permiten la consulta, verificación y el cruce de información entre distintas instituciones del Estado que por sus funciones precisen verificar la identidad de la persona.

Anteriormente, las instituciones de seguridad nacional debían realizar su propio proceso de captura de datos. Actualmente el procedimiento permite que las instituciones públicas relacionadas posean las informaciones digitales en un solo criterio unificado. Según la DGM, este proceso de recibimiento, que ocurre con previa coordinación entre la Dirección General de Migración, la Procuraduría General de la República y las Instituciones de Seguridad Nacional, es “únicamente migratorio, realizado solamente con personal de Migración, y la autorización de observación de las Agencias de Seguridad que así lo deseen.”¹⁶

Con respecto al impacto sobre la población repatriada, esta mejora en el proceso de registro ha derivado en una reducción del tiempo que son retenidos por las autoridades migratorias, ya que actualmente son trasladados desde el aeropuerto al Centro Vacacional de Haina para el registro por parte de la DGM.

De acuerdo con las discusiones sostenidas en los talleres para el diagnóstico y en los primeros encuentros de la Mesa Técnica de Trabajo para la formulación del PP, el traslado de las personas repatriadas al Centro de Vacacional de Haina es uno de los puntos a trabajar, ya que implica que un proceso de carácter migratorio se está realizando en condiciones que semejan a la privación de libertad. En este sentido, se realizó la recomendación de recibir y levantar los datos

¹⁶ <https://www.migracion.gob.do/Trans/Archives/1603>

biométricos en el aeropuerto o en los puntos de desembarque por los que llegan las personas repatriadas, evitando así tener que trasladarlos a otro lugar.

Programa para la reinserción de ciudadanos dominicanos repatriados o deportados

Cabe también notar que en el Plan Estratégico 2017-2020 (vigente), la DGM plantea como una de las metas del Eje 3 Fortalecimiento Institucional el “Desarrollo de un programa de reinserción de deportados.”¹⁷ Sin embargo, más allá de esta referencia, no se encontró ninguna información sobre dicho programa.

En el Plan Operativo Anual 2017,¹⁸ bajo la Estrategia de Fortalecimiento Académico de la cuestión migratoria, la DGM señala como resultado esperado el “Programa para la reinserción de ciudadanos dominicanos repatriados o deportados”, y como producto, el “Proyecto de reinserción social y laboral”. Como instituciones involucradas aparecen el PGR, el Gabinete Social, el Despacho de la Primera Dama, el MIP, el Ministerio de Trabajo, la sociedad civil e Infotep. Esta iniciativa puede estar vinculada al Programa Piloto, sin embargo, dado que al momento de elaboración de este informe no se ha concretado un acercamiento con la DGM, la información obtenida en el portal institucional no pudo ser ampliada.

La futura participación de la DGM es esencial en el desarrollo del Programa Piloto por su cometido directo con la población repatriada.

Procuraduría General de la República

Programa para los Deportados

Esta iniciativa se emprendió en 2010 por la Procuraduría General de la República. Aunque no se solidificara como programa, tuvo un logro importante. Según declaraciones de su director, el “Programa para los Deportados” logró que se reformulara el lenguaje en la carta de buena conducta, documento requerido para conseguir empleo. En principio, dicha carta indicaba el estatus de “deportación” de estos dominicanos, lo que afectaba negativamente las posibilidades de encontrar trabajo. En la nueva versión, la Certificación de No Antecedentes Penales, no hace referencia a la condición de estos individuos como repatriados (Belliard & Wooding, 2011, p. 17)

Unidad de Reinserción de Repatriados (UNRE).¹⁹

Esta iniciativa es sin duda uno de los avances más importantes en relación con el tratamiento y recibimiento de los nacionales repatriados. La Procuraduría General inauguró en 2014 la Unidad de Reinserción de Repatriados (UNRE) con la misión de “implementar programas de reinserción para personas retornadas (repatriadas) que les ofrezcan oportunidades de reinstalarse de manera

¹⁷ <https://www.migracion.gob.do/Trans/Archives/377>

¹⁸ <https://www.migracion.gob.do/Trans/Archives/379>

¹⁹ Sobre los procedimientos y labor de esta iniciativa se dan más detalles en la sección que describe las funciones de la DGM.

positiva y digna en la sociedad, sin discriminación, siendo reconocidos en igualdad de derechos y deberes”.

La UNRE tiene una función importante en la orientación y el acompañamiento de las personas repatriadas a otros organismos para la obtención de documentos y el acceso a servicios de salud, educación, gestión laboral y acogida transitoria. Para ello se vincula con otras instituciones, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Migración, la Junta Central Electoral, entre otros.

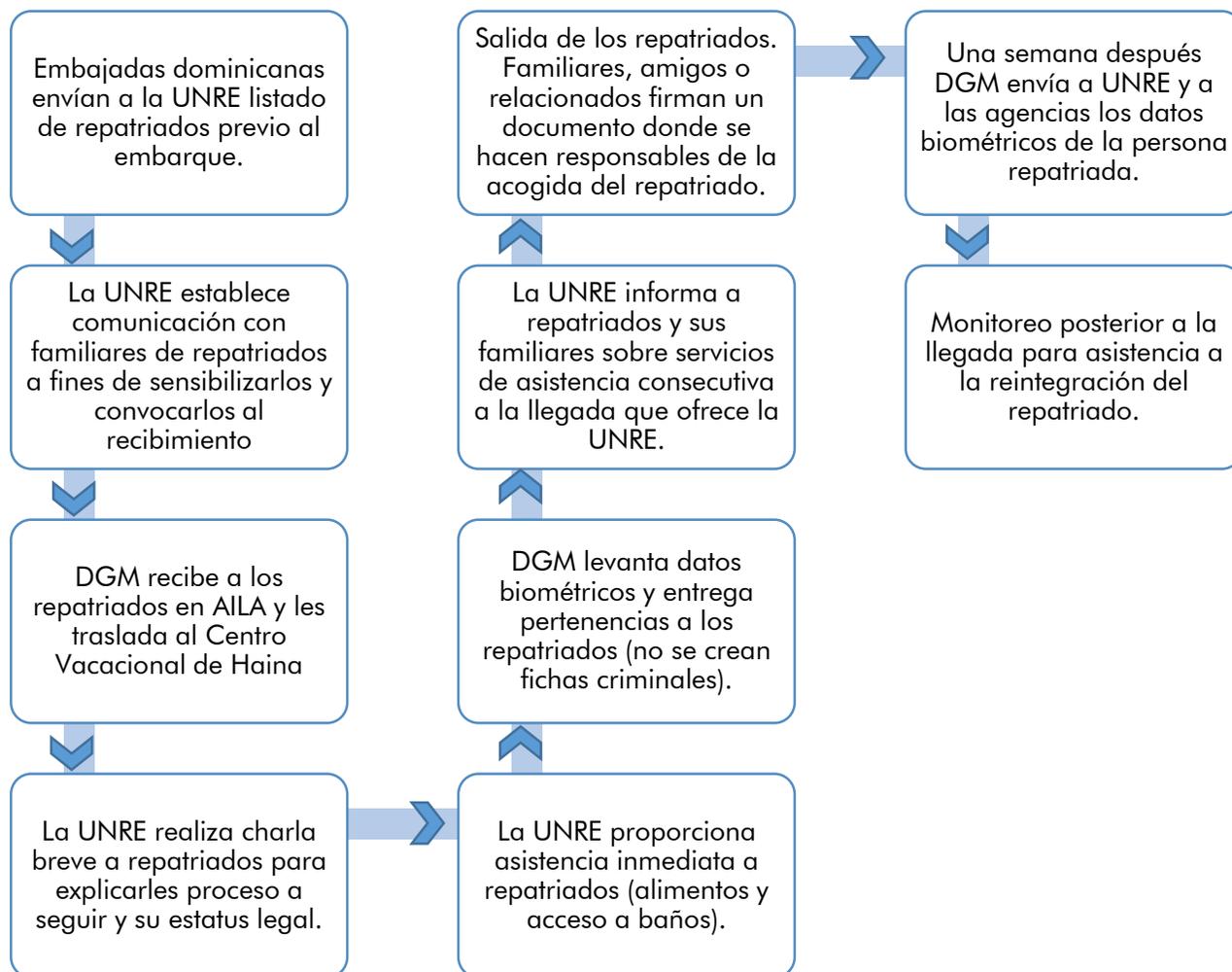
Bajo los programas de reinserción, la Unidad provee dos tipos de asistencia como se ilustra abajo:

- Asistencia en documentación legal
 - Actas de nacimiento.
 - Gestión de cédula de identidad.
 - Licencia de conducir.
 - Certificado de No Antecedentes Penales.
 - Gestión de retiro de ficha.
 - Cuentas bancarias y solicitud de financiamiento en Promipyme.
 - Carta para devolución de fianza.
 - Asistencia legal por violación a sus derechos fundamentales.

- Asistencia social y humanitaria
 - Gestión de apoyo para educación (Quisqueya Aprende Contigo, Mescyt).
 - Acompañamiento para asistencia médica (medicamento, odontólogos, psicólogos, psiquiatras).
 - Ingreso al SENASA.
 - Asistencia para ingreso a programas de rehabilitación a drogodependientes (Hogares Crea).
 - Apoyo a lugares de acogida transitoria para repatriados que no tienen lugar de residencia en el país.
 - Asistencia en la gestión laboral (*call centers*, ferreterías, etc.).

El flujo siguiente muestra la ruta que se sigue en el proceso de recibimiento, momento en el que se concentran las atenciones que brinda la UNRE a esta población.

Ilustración 4 Flujo al proceso de atención por PGR al retorno involuntario por deportación



La asistencia que ha venido brindando la UNRE desde su formación representa un gran esfuerzo y un paso en la dirección de promover acciones para la reinserción de esta población a la sociedad. Sin embargo, también es importante señalar que, por las funciones de la Procuraduría como organismo a cargo de la persecución penal en el país, el trabajo que se realiza desde la UNRE está orientado a prevenir la reincidencia del delito, por lo que sigue estando asociado a la fiscalización.

En los talleres realizados para el Diagnóstico, los miembros de la UNRE presentaron algunos logros, y también señalaron áreas susceptibles de mejora.

- Logros:
 - Dignificación de la ruta procesal para recibimiento de personas repatriadas.
 - Al repatriado solamente se le toman los datos biométricos y no se le levanta una ficha criminal.
 - Orientación a repatriados sobre su estatus legal y sus derechos, así como los servicios de reinserción que ofrece el Estado y se gestionan desde la UNRE.

- Levantamiento y control de datos sobre repatriados y responsables de su acogida.
- Concientización y sensibilización sobre la necesidad de reinserción y reintegración de los repatriados.
- Contribuir a la no estigmatización del repatriado.
- Oportunidades de mejora
 - Enviar a la Unidad, previo al embarque, la información sobre las personas que serán repatriadas.
 - Revisión del proceso de traslado al Vacacional o en su defecto habilitar en aeropuerto un espacio para realizar este proceso en condiciones dignas.
 - Difusión de los servicios de la Unidad desde los consulados y embajadas dominicanas.
 - Involucramiento de los consulados dominicanos en la gestión de la cédula antes del traslado del repatriado para agilizar el proceso.
 - Revisar y consensuar interinstitucionalmente programas de retorno y reinserción para repatriados, que incluya, entre otras cosas, ofrecer el ingreso al SeNaSa.
 - Fomentar la obligatoriedad del levantamiento de datos de monitoreo y seguimiento a personas repatriadas, para fines de formulación de políticas públicas.
 - Establecimiento de un mecanismo de acogida para repatriados en condición de desamparo, que no tengan familiares o lugar de residencia.

Un aspecto que resalta de los puntos anteriores es la necesidad de articulación entre los distintos actores para poder garantizar una mejora en el proceso de recibimiento de la población repatriada y facilitar su reinserción.

El tema específico de la dotación de un documento de identidad es una de las cuestiones nodales, ya que se requiere para el ingreso a muchos programas de asistencia social existentes. El MIREX realiza con la JCE la verificación de identidad mientras la persona todavía se encuentra en territorio extranjero, mientras que la PGR los acompaña en la gestión de la cédula una vez llegan al país. Aunque se trata de procesos distintos, la coordinación entre estas instancias podría reducir el tiempo de entrega del documento de identidad. La gestión que se realiza en territorio nacional, podría ser continuidad del proceso de verificación de identidad que se inicia en el exterior por parte del MIREX para la emisión de cartas de ruta.

Otras experiencias con la población retornada

Otra de las instituciones que en su estructura dispone de un área para el trabajo con la población retornada es el Ministerio de Interior y Policía. De acuerdo con información disponible en su portal web institucional, bajo el Viceministerio Migración y Ciudadanía del MIP, funciona el Departamento de Atención a Repatriados.

La información disponible sobre el trabajo del Departamento de Atención a Repatriados es bastante escasa y se refiere a las tareas de registro y control de las personas repatriadas. Es necesario un acercamiento con esta institución para ampliar la información al respecto.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo desarrolló el estudio “Migración de retorno a República Dominicana. Estudio-diagnóstico sobre las migraciones laborales y el retorno voluntario de dominicanos”, publicado en 2014. Este fue realizado en el marco del proyecto “Fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre la UE y ALC para el establecimiento de modelos de gestión sobre migración y políticas de desarrollo”, financiado por la Unión Europea e implementado por la OIM en coordinación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP).

El estudio tuvo como objetivo general “realizar un diagnóstico de los migrantes retornados voluntarios, a los fines de la formulación de una política orientada a la reinserción laboral de aquellos retornados que se encuentren desempleados, además, realizar talleres de orientación y capacitación”. Sin embargo, más allá de la publicación del estudio no ha sido posible constatar si se ha llevado a cabo alguna acción dirigida a la población retornada. Aunque el Ministerio de Trabajo tuvo una participación en los talleres realizados para el Diagnóstico de políticas de atención social, en ese momento no se obtuvo información sobre esta iniciativa y sus resultados.

Aunque se precisa de mayores indagaciones, el proyecto del que formó parte el Ministerio de Trabajo puede ser una muestra del interés en la migración de retorno. Como ya se ha expresado, el Ministerio de Trabajo ha tenido una participación constante en los talleres y los encuentros de la Mesa Técnica desarrollados hasta la fecha. Esta institución cuenta con estructuras que deben ser tomadas en consideración para el Programa Piloto, como el Servicio Nacional de Empleo, que realiza intermediación laboral para acercar la oferta y la demanda. De igual forma el MT lleva a cabo actividades de orientación ocupacional y programas de capacitación para el empleo, y dispone de un programa de emprendimiento.

III. Apoyo y compromiso de las partes interesadas

Preguntas clave:

- a. ¿El Gobierno apoya dar servicio a los retornados?

Como se ha señalado antes, no existe un programa de atención al retorno propiamente dicho, sin embargo, desde el Estado se ha mostrado interés en responder a la situación de los retornados. Ejemplo de ello son las acciones que ya vienen realizando varias instituciones, aunque de manera aislada, así como la coordinación interinstitucional para la creación del Programa Piloto.

La más reciente muestra de interés en atender las necesidades de los retornados y facilitar su reinserción tanto social como laboral es la firma del Memorando de Entendimiento entre los cuatro organismos más aptos para crear e implementar el Proyecto Piloto estipulado en dicho memorando.

- b. ¿El público en general y otras partes interesadas clave (gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales) apoyan un programa para los retornados?

Con relación al público en general no existen encuestas ni estudios que muestren una apreciación de la actitud colectiva en la sociedad dominicana sobre programas que asistan a la población retornada. Si bien es cierto que el retorno forzado (particularmente la repatriación por delito) carga con un estigma y una percepción de “fracaso” y de “vergüenza”, esta aprehensión negativa se debe en parte a la doble criminalización de los repatriados. Pues luego de cumplir su condena, el proceso de recibimiento y registro, que implica un tratamiento distinto al resto de la población que retorna, en cierta forma los criminaliza en territorio dominicano luego de haber cumplido condena en el exterior. Este proceso no diferencia entre el grado de delito por el que han sido repatriados.

Como indica Silvio Torres Saillant, “La atención especial dada a la criminalidad de los *dominican-york* empaña la imagen de toda la colectividad de migrantes de retorno, incluyendo a aquellos que rinden invaluable servicios a su tierra natal” (Torres Saillant, 1999, p. 47).

No obstante esta percepción, se puede suponer que, dado el alto índice de migrantes dominicanos, sería razonable asumir que un gran número de dominicanas y dominicanos apoyarían las medidas del Estado de asistir a esta comunidad, especialmente si se enfatiza que dichas iniciativas se toman para el beneficio de las comunidades y la sociedad en general.

El apoyo y la participación en el *I Foro de Protección a Migrantes Retornados en Situación de Vulnerabilidad* por parte de las instituciones involucradas en la creación del Programa Piloto es un claro indicador del interés de distintos actores en la temática. Más de noventa (90) personas de distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales asistieron al Foro, donde se abordó sobre mecanismos de protección a migrantes retornados en situación de vulnerabilidad para que, con la participación de las entidades del Estado, del sector privado y de la sociedad civil más relevantes en materia de garantía y protección integral de derechos de las personas migrantes, se iniciara la creación de una política de Estado vinculada con esta población.

En lo que respecta al interés de otras instituciones gubernamentales de participar y colaborar en el Programa Piloto, se pueden mencionar: 1) El Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, 2) El Consejo Nacional de Seguridad Social y 3) El Ministerio de Trabajo (Departamento de Migración Laboral). A continuación, se presentan esquemas de los programas de estas instituciones viables para ayudar a la comunidad de emigrantes retornados.

Asimismo, se debe destacar el consistente trabajo en temas migratorios que continúa realizando en el país la Organización Internacional para la Migraciones (OIM).

IV. Marco institucional

Preguntas clave:

- a. ¿Existen instituciones para apoyar la preparación, adquisición e implementación del Programa Piloto?

Como ha sido referido en otros apartados de este informe, la formulación e implementación de un programa piloto de atención al retorno en República Dominicana ha sido iniciativa de un conjunto de organizaciones estatales:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, organismo responsable de implementar la política exterior del país.
- Procuraduría General de la República, que dispone de la Unidad de Reinserción de Repatriados con la misión de implementar programas de reinserción para personas retornadas (repatriadas) que les ofrezcan oportunidades de reinstalarse de manera positiva y digna en la sociedad, sin discriminación, siendo reconocidos en igualdad de derechos y deberes.
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales, “instancia de articulación de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas incluidos en el Sistema de Protección Social de República Dominicana, basado en tres ejes principales: programas de transferencias condicionadas, programas de inclusión económica y programas de desarrollo humano y social”.²⁰
- Instituto Nacional de Migración, entidad cuya función principal es servir de apoyo técnico al Consejo Nacional de Migración, mediante el diseño, promoción y ejecución de estudios sobre las migraciones internacionales y encargada de toda actividad técnica relacionada con esta materia.

Cada una de estas instituciones tiene la posibilidad de aportar al Programa Piloto de Protección y Reinserción de Población Dominicana Retornada desde su función y especialidades.

²⁰ <https://gabinetesocial.gob.do/el-gabinete-social/quienes-somos/>



Dado que el trabajo del MIREX y la PGR con la población retornada ha sido abordado con mayor detalle en la sección II de este capítulo, a continuación, se presentan de manera resumida las estructuras o proyectos en curso mediante los cuales las demás instituciones firmantes del Memorando de Entendimiento y participantes de los talleres diagnósticos pueden aportar al Programa Piloto. Es decir, que no se describirán todos los servicios o intervenciones, sino que nos centraremos en aquellos con potencial de ser incluidos en el PP.

Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS)

Además de ser una de las instituciones firmantes del Memorando, el GCPS es la entidad gubernamental encargada de ejecutar la política social para reducir la pobreza extrema en República Dominicana a través de la Red de Protección Social. Su misión y objetivo son:

“trabajar para garantizar la efectividad y la eficacia de la estrategia y de las políticas sociales del Gobierno, articulando los programas y las acciones que en materia de demanda social formulan las instituciones que integran al Gabinete, enfocado en incidir en el desarrollo integral de las familias dominicanas en situación vulnerable y en la reducción de la pobreza”.

Los servicios de asistencia social y educativa se proveen a través del programa "Progresando con Solidaridad" (Prosoli). Este programa protege a las familias más pobres dominicanas para incidir en el acervo de su capital humano y social. A través de transferencias monetarias, Prosoli asegura y garantiza el acceso a los servicios básicos de salud y educación de estas familias. Además, reciben un acompañamiento individual y colectivo.

La identificación de los beneficiarios del programa es realizada por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), instancia que efectúa censos por sector barrial en las áreas identificadas como "prioritarias" en el Mapa de pobreza. Además, las personas pueden solicitar asistencia a través de los "Puntos solidarios". El SIUBEN es responsable de:

- Identificar hogares.
- Categorizar por índice la calidad de vida.
- Medir la pobreza.

Los ejes estratégicos del programa "Progresando con Solidaridad" (Prosoli) son "Mitigar la pobreza y aumentar el bienestar de las familias pobres de la República Dominicana" y el "Fortalecimiento Institucional"; a través de los siguientes componentes:²¹

- Transferencias monetarias condicionadas (TMC)
 - Comer es Primero: Ayuda de 825 pesos mensuales por familia.
 - Bono Gas Hogar: Consiste en una ayuda de 228 pesos mensuales a los hogares pobres y de clase media baja para la compra del Gas Licuado de Petróleo (GLP) para que cocinen sus alimentos.
 - Bono Luz: Esta subvención está orientada a auxiliar a familias de escasos recursos económicos en el pago del servicio eléctrico. El rango de ayuda social se encuentra entre los RD\$4.44 a RD\$444.00 pesos mensuales.
 - Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE): Incentivo a la Asistencia Escolar que consiste en transferencia monetaria por cada niño que asista a la escuela (Máximo 4 niños por familia).
 - Bono Escolar Estudiando Progreso (BEEP): Bono educando progreso -ayuda para adolescentes en la escuela media.

- Acompañamiento socioeducativo

Tiene como objetivo "motivar a los integrantes del hogar a mejorar sus condiciones de vida. Es un proceso pedagógico basado en metodologías participativas y en la relevancia del involucramiento activo de los beneficiarios en la búsqueda de opciones de mejora de acuerdo con las posibilidades y el contexto.

²¹ La información de los programas se obtuvo del "Informe de Seguimiento (junio 2017)" del programa Progresando con Solidaridad.

http://gcpstransparente.gob.do/documentos/PROSOLI/Proyectos_y_Programas/7prosoliInformeSeguimientoJunio2017.pdf

- Identificación

Este componente asiste a miembros indocumentados de hogares participantes para que adquieran documentos de identidad.

- Salud integral

En el área de salud, Prosoli asiste a mujeres embarazadas y también realiza jornadas oftalmológicas y odontológicas "Mirada y Sonrisa Feliz" donde los miembros participantes tienen la oportunidad de ser intervenidos con procedimientos como cirugía, profilaxis y operatoria. También reciben atención en procedimientos de audiometría.

- Seguridad alimentaria, nutrición y generación de ingresos

Este componente ofrece formación técnico-profesional, tecnológica, agrícola, agropecuaria o de artesanía a miembros de familias participantes. Se fomenta la inserción productiva para generar ingresos. Las capacitaciones se llevan a cabo a través de los 42 Centros de Capacitación y Producción Progresando y los 300 Centros de Capacitación Comunitarios a nivel nacional.

Este componente brinda a los miembros egresados de acciones técnico-vocacionales la oportunidad de comercializar sus productos a través de Manos Dominicanas, Línea Cayena y la Red de Abastecimiento Social (RAS).

- Formación humana y conciencia ciudadana

Este componente ofrece talleres a jóvenes en conflicto con la ley penal, integrándolos en iniciativas socioeducativas y cursos técnicos vocacionales para promover su reinserción en la sociedad. Se fomenta la práctica de resolución pacífica de conflictos con las familias participantes.

También se fomenta la inclusión social y se trabaja en la sensibilización de los participantes respecto a grupos vulnerables como personas con discapacidad o envejecientes integrados en iniciativas educativas y/o de inclusión para fomentar su inclusión social.

- Acceso a las tecnologías de la información y a la capacitación

Este componente ofrece formación en los Centros Tecnológicos Comunitarios.

No cabe duda de que estos programas sociales serían de alto beneficio a la comunidad retornada. Además, en el área de capacitación y entrenamiento, los/as retornados/as podría participar no solo como aprendices, sino también ofrecer los conocimientos que hayan adquirido en el exterior.

Entre las instituciones signatarias del Memorando, el GCPS sería el organismo idóneo para asumir la coordinación del Programa Piloto.

Preguntas para considerar:

- ¿Cuáles servicios de Prosoli sería factible derivar a población retornada en el marco del PP?
- ¿Cuáles serían los mecanismos de acceso para esta población en específico?

Instituto Nacional de Migración

El INM RD es creado por la Ley General de Migración 285-04 con la función principal de servir de apoyo técnico al Consejo Nacional de Migración, mediante el diseño, promoción y ejecución de estudios sobre las migraciones internacionales, además de encargarse de toda actividad técnica relacionada con esta materia.

Tiene como misión 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. Las áreas sustantivas de esta entidad son el Departamento de Investigación y Estudios Migratorios y la Escuela Nacional de Migración.

Departamento de Investigación y Estudios Migratorios (DIEM)

La investigación que se realiza en el INM RD es principalmente de tipo aplicada, concebida como un proceso que produce recomendaciones acerca de políticas y genera una discusión inicial. Por ello, como ha sido señalado en apartados anteriores, el INM RD ha jugado un papel importante en la materialización de los contenidos en el Memorando de Entendimiento, en lo que se refiere a la generación y análisis de información.

Además del insumo que se genera de la investigación, el DIEM aporta en la construcción de políticas públicas mediante la facilitación de espacios participativos y el acompañamiento en la elaboración de propuestas de políticas, a las instituciones involucradas en su implementación.

Escuela Nacional de Migración (ENM)

El INM RD cuenta dentro de su estructura orgánica y funcional con la Escuela Nacional de Migración, la cual fue creada en virtud del Decreto 631-11 que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley General de Migración 285-04 del 19 de octubre del 2011. La ENM tiene la responsabilidad de capacitar a los inspectores y Oficiales de Control Migratorio y demás personal de la Dirección General de Migración (DGM). Además, la ENM diseña e implementa programas educativos especializados en temas migratorios para las instituciones integrantes del Consejo Nacional de Migración y otras dependencias gubernamentales interesadas en los asuntos migratorios.

La oferta académica de la ENM, disponible en modalidad presencial y a través de sus cursos en línea, contribuye al fortalecimiento de la comunidad académica y profesional con planteamientos actualizados y el desarrollo de competencias relevantes en el abordaje de las migraciones. Asimismo, desde la ENM se promueve el diálogo en temas fundamentales para la efectiva gobernanza migratoria.

Con respecto al Programa Piloto, la Escuela podría contribuir a la formación sobre migración de retorno de los técnicos de las distintas instituciones que se involucren en la implementación. De hecho, la organización de los talleres para este diagnóstico fue un trabajo conjunto de la ENM y el DIEM.

Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)

El Consejo Nacional de Seguridad Social es el órgano rector y superior del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). Es una entidad descentralizada de carácter público y autónomo. Está compuesto por 17 miembros titulares con un suplente cada uno, distribuidos en siete sectores: Gobierno, empleador, laboral, salud, profesionales y técnicos, trabajadores de microempresas, desempleados, discapacitados e indigentes.

El CNSS, además de tener como misión "brindar protección social suficiente, oportuna y universal a la población",²² lo cual incluye a la población retornada, se encuentra involucrado en la ejecución de convenios relacionados con la portabilidad de los fondos de pensiones con diferentes países donde hay presencia de inmigrantes dominicanos/as.

La portabilidad de los fondos de pensiones de un país a otro es un tema de suma importancia en un contexto de creciente flujo migratorio, en tanto se trata de garantizar el acceso a los aportes o cotizaciones realizadas por trabajadores que se desplazan.

En ese sentido, el país ha suscrito un convenio con España, que fue firmado en 2004, recibió aprobación del Congreso Nacional en 2005 mediante la Resolución 31-06 y en 2006 fue promulgado por el Poder Ejecutivo.

De manera resumida, podemos decir que el Convenio establece que los trabajadores dominicanos y españoles que laboren y coticen a los sistemas de seguridad social en cualquiera de esos países tendrán derecho a recibir las prestaciones contempladas en dichos sistemas, incluso al trasladarse de uno de estos países al otro.

Además del convenio con España, al momento de elaboración de este informe se están tramitando otros convenios similares con otros países. En este sentido cabe resaltar el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, una norma de carácter internacional, acordada por varios Estados para la coordinación de sus legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte de las personas que, en razón del trabajo por cuenta ajena o de la actividad independiente, se hayan desplazado a dos o más Estados miembros, acreditando en los mismos períodos de cotización, de seguro o de empleo. Los países involucrados en este convenio son Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y República Dominicana.

Si bien la decisión de que el país participe en este tipo de acuerdos se escapa de las competencias del CNSS por ser convenios internacionales, este juega un rol importante en su operativización. El Consejo también podría tener un rol activo en la promoción de iniciativas como estas, frente a las autoridades correspondientes.

De la estructura del Sistema Dominicano de Seguridad Social también es importante considerar para el PP a la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad (DIDA), que

²² Ver <https://cnss.gob.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos>

tiene entre sus funciones la información y asesoramiento de los/as beneficiarios/as del Sistema sobre sus derechos. Esta entidad tiene el potencial para asumir responsabilidades de difusión e información diseñadas y orientadas a la población retornada.

Ministerio de Trabajo

Uno de los objetivos del MT es, “velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones de la Constitución, leyes y reglamentos relativos al trabajo.” Sus objetivos y misión son fundamentales para la finalidad del Programa Piloto, particularmente en lo concerniente a la inserción laboral.

El MT representa un aliado fundamental para el Programa Piloto de asistencia a los retornados. Para la reinserción laboral de estos ciudadanos dominicanos, el papel del MT es constitucionalmente esencial como indica su misión, la cual se basa en:

“Regir las políticas públicas de empleo y la seguridad social, regulando las relaciones laborales con igualdad de oportunidades y no discriminación, impulso de normativas modernas, y servicios de calidad a los actores laborales, a fin de contribuir al fomento del empleo decente, la paz sociolaboral y al desarrollo sostenible de la nación con justicia social”.

Entre los servicios relevantes del proyecto se encuentran: 1) Servicios de gestión de empleo y 2) servicios de capacitación.

- 1) Servicio Nacional de Empleo (SENAE). Este servicio se encuentra bajo la Dirección General de Empleo y asiste en la búsqueda de empleo. Maneja una bolsa de empleo y conecta la oferta y demanda de trabajo. Como intermediario entre empresa y solicitante, el SENAE funciona como agencia de empleos. Un servicio importante para lograr su objetivo es asesorar a los solicitantes a través de:
 - Talleres de técnica para la búsqueda de empleo y motivación para el autoempleo.

- 2) Unidad de capacitación. Esta área del MT se encarga de asistir en la formación laboral y el emprendimiento de los ciudadanos. Además del acompañamiento en la búsqueda de empleo, el MT también ofrece apoyo de preparación técnica con:
 - Cursos de desarrollo de competencias básicas (DCB).
 - Entrenamiento para la inserción laboral (EIL).
 - Cursos de emprendimiento y autoempleo.
 - Referimiento a cursos de capacitación ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, el INFOTEP y centros educativos.

Ambos tipos de servicios tienen el potencial de beneficiar a la población retornada. Se debe señalar que, desde la óptica de la relación entre migración y desarrollo, los migrantes de retorno pueden portar capital humano susceptible de ser aprovechado por instituciones que imparten formación técnica. Es decir, que además de la posibilidad de que posean habilidades que pueden ser atractivas para los empleadores, también tienen un potencial como multiplicadores de estas técnicas y habilidades.

La preparación que importan muchos ciudadanos luego de haber residido en el exterior puede ser de valor, yendo desde habilidades lingüísticas en lenguas extranjeras y/o capacitación técnica que han adquirido trabajando en empresas, factorías en el país de destino.

Como se señaló en la intervención del MT en el taller de discusión sobre retornados, ambos programas tienen debilidades. Entre ellas:

- Los perfiles de la bolsa no son minuciosos o no muy completos.
- En el proceso de difusión y promoción hace falta más y mejor promoción, pues un gran sector de la sociedad no conoce la existencia de estos servicios.
- Limitaciones presupuestales del MT y la falta de inspectores.

Preguntas para considerar:

- ¿Quiénes realizan las ferias de empleo?
- ¿Podría haber un acercamiento para que las ferias consideren y asistan directamente a la población retornada interesada?
- ¿Se han asumido políticas para evitar la discriminación contra la apariencia (tatuajes, piercing, corte / largo de pelo, etc.)?
- ¿El registro de repatriados a cargo de Interior y Policía solo se utiliza para negar permisos de portar armas de fuego o puede este registro afectar la posibilidad de empleo para un repatriado?

Otras instituciones por considerar para el Programa Piloto

Tomando en cuenta los tipos de servicios que podría incluir el Programa Piloto, indicados en el Memorando de Entendimiento e identificados por las instituciones que participaron en los talleres del diagnóstico, se enumeran algunas instituciones a considerar:

Ilustración 5 Instituciones con posibilidades de vincularse al Programa Piloto

Asistencia jurídico consular, apoyo y promoción del programa en el exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior • Asociaciones de Dominicanos en el Exterior
Documentación	<ul style="list-style-type: none"> • Junta Central Electoral
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Nacional de Salud • Ministerio de Salud Pública • Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) • Consejo Nacional para el VIH y el Sida
Inserción laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Trabajo • Asociaciones de empresas
Educación y formación técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Educación de República Dominicana • Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología • Instituto de Formación Técnico Profesional
Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Seguridad Social • Dirección de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social • Superintendencia de Pensiones • Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales • Seguro Nacional de Salud
Apoyo a la integración comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades municipales • Otras instancias con representación a nivel municipal, gubernamentales y no gubernamentales
Atención a niñez y a la tercera edad	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de la Persona Envejeciente • Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia
Apoyo al emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Banca Solidaria-Promipyme • Cooperativas y otras entidades financieras
Transversalización de la perspectiva de género	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de la Mujer

La preparación e implementación del Programa Piloto podría disponer de las estructuras estatales ya existentes y que prestan servicios a la ciudadanía, aunque esto requiere de acciones específicas destinadas a integrar a la población retornada. La provisión de servicios a las personas retornadas a través de estas instituciones requerirá de mecanismos que faciliten los procesos de articulación

entre ellas, así como del análisis de la capacidad técnico-operativas y disponibilidad de recursos para la implementación.

- b. ¿El Gobierno y las instituciones participantes poseen personal con las habilidades y experiencia para implementar el Programa Piloto con éxito?

Las instituciones prestadoras de servicios que pueden formar parte del Programa Piloto, en su mayoría no tienen experiencia en el diseño y desarrollo de proyectos o servicios específicos para esta población. Sin embargo, dado que el diseño del programa está siguiendo una metodología participativa, el proceso permite que las partes involucradas comprendan el fenómeno de la migración de retorno y los contextos bajo los cuales ocurre. Así mismo, la realización y posterior socialización del estudio de caracterización de la población retorno, contribuirá a estos fines.

La Escuela Nacional de Migración también podría jugar un rol importante en la formación del personal técnico vinculado a la implementación del PP sobre temas relativos a la migración de retorno, si llega a identificarse como una necesidad.

V. Financiamiento y responsabilidad fiscal

Pregunta clave:

¿Se han asignado fondos específicos para la preparación, adquisición e implementación robusta del proyecto PP?

En materia de política pública el presupuesto es un aspecto de alta relevancia, en tanto es un instrumento para la realización de las acciones y el logro de resultados a favor de la población. Dado que el PP se encuentra apenas iniciando la fase de diseño, todavía no se elaborado un presupuesto ni se han identificado fondos para su financiamiento.

De acuerdo con lo establecido en el Memorando del Acuerdo Cuatripartito las partes signatarias “asumirán, en la medida de sus capacidades presupuestarias, los gastos derivados de su participación en las actividades de cooperación”. Se espera que las responsabilidades que se desprendan para cada institución en el marco del PP sean incluidas en los planes operativos y en los presupuestos institucionales. Para las acciones que no puedan ser cubiertas de esta manera se precisará de la gestión de fondos.

6. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Los hallazgos presentados en este informe toman en cuenta las limitaciones de esta investigación y son similares a cualquier estudio preliminar que se basa en información suministrada por las mismas entidades que se intenta evaluar. Sin embargo, este enfoque de participación interactiva entre las instituciones es útil para tener un análisis colectivo que refleje las tendencias generales en sus éxitos, limitaciones, y espacios para mejora, y así exponer las diferentes perspectivas de las partes interesadas en la comunidad retornada. Se debe asimismo considerar que las evaluaciones no pueden responder a todas las interrogantes.

Actualmente no existen en el país servicios de atención social dirigidos a la población retornada en sentido amplio. La mayor experiencia se tiene con la población repatriada, que recibe asistencia de la Unidad de Reinserción de Repatriados de la PGR al momento de su llegada: alimentación, orientación, articulación con prestadores de salud para atención médica, acompañamiento en la gestión de empleo, documentación y otros.

Para realizar este trabajo ha sido necesaria la articulación con instituciones como la Junta Central Electoral, Comedores Económicos, Servicio Nacional de Salud, Consejo Nacional de Discapacidad, *call centers*, entre otras.

A pesar de que se trata de un avance importante, puesto que anteriormente la vinculación del Estado Dominicano con las personas repatriadas estaba más orientada a la fiscalización, se trata de una asistencia puntual y desarticulada. En la mayoría de los casos el contacto entre PGR y las instituciones prestadoras de servicios se da de manera coyuntural cuando se reciben repatriados, sin que exista un procedimiento estandarizado para el referimiento. Esto refleja una urgencia de sistematización y estructuración procedimental de los servicios.

Es importante destacar que la Procuraduría ha estado realizando esfuerzos para concretar acuerdos de colaboración con distintas instituciones y mejorar la articulación y respuesta a las necesidades de la población meta de los servicios de la UNRE.

Con respecto al MIREX, el apoyo al retorno voluntario es también una asistencia puntual que se da a personas en situación de vulnerabilidad que se acercan o son referidas a esta institución y a sus misiones en el exterior. Esto hace que se trate de acciones muy limitadas, por las restricciones presupuestarias, y que no tengan la adecuada difusión entre potenciales beneficiarios.

Tanto para el caso del trabajo del MIREX como de la PGR se debe enfatizar la necesidad de difundir la información en las comunidades meta. Asimismo, en los intercambios con ambas instituciones se evidenció la falta de coordinación entre estas.

Por otra parte, aunque en su estructura la Dirección General de Migración y el Ministerio de Interior y Policía cuentan con áreas destinadas a trabajar con población repatriada, sus funciones se limitan a realizar el proceso de recepción y registro en el caso de la primera, y el seguimiento con fines de fiscalización en la segunda.

El panorama anterior muestra que la atención social a la población retornada es muy limitada, cubriendo solo algunos aspectos puntuales con respecto a retornados repatriados, y que está permeada por la intención de fiscalización y seguimiento al expediente criminal que pueden tener estas personas. Como hallazgos también resaltan cuatro aspectos específicos a tomar en cuenta para el diseño del Programa Piloto: 1) calidad de servicios e impacto; 2) coordinación y sinergia, 3) difusión y estrategia de captación y 3) financiación y disponibilidad de fondos.

- 1) Falta de estadísticas para la medición de la calidad de los servicios y el impacto en la población retornada.

Actualmente, no existen indicadores que midan la calidad de los servicios que brindan a la población retornada repatriada instituciones como MIREX y PGR.

En el caso de los programas y servicios dirigidos a la población en general y que generan información sobre la población beneficiaria, no se ha tomado en cuenta si las personas son retornadas o no. Esto es entendible en un contexto en el que no se han diseñado intervenciones específicas pensando en esta población y por ende no se ha tenido como objetivo medir el impacto en la misma.

En el diseño del PP se deben prever los mecanismos de generación de información y evaluación que permitan medir la calidad y el impacto de las intervenciones, es decir, medir el nivel de logro de los objetivos y la efectividad y eficacia de las acciones implementadas.

- 2) Falta de coordinación y sinergia entre las instituciones participantes.

De acuerdo con lo recopilado, se puede observar que existe una urgente necesidad de coordinación para mejorar la eficiencia y la efectividad de los servicios, pudiendo así ahorrar tiempo y reducir la duplicación de procesos.

En el proceso de repatriación de dominicanos y dominicanas se puede observar un claro ejemplo de falta de participación concertada entre las instituciones, lo que ocasiona que frecuentemente realicen la misma función por separado. Un claro ejemplo de doble esfuerzo ocurre en el trámite de identificación por parte del MIREX y la PGR. Ambas instituciones interactúan con JCE, pero lo hacen separadamente y en dos momentos distintos del proceso de retorno. El contacto del MIREX con la JCE se relaciona con el proceso de verificación de identidad mientras los/as dominicanos/as todavía se encuentran en territorio extranjero. La gestión de la PGR es para dotación de un documento de identidad cuando ya están en el país.

Estas dos gestiones podrían consolidarse y emitir el documento de identidad una vez que se verifique la identidad del migrante.

- 3) Falta de estrategia de captación.

A pesar de que algunos de los programas y servicios existentes ofertados por las organizaciones participantes podrían beneficiar a la población retornada, se pudo observar que no existen

estrategias de captación o difusión de estos. Esto resulta en que la población en general no tenga conocimiento de dichos servicios. Un caso es el Ministerio de Trabajo y el servicio de la bolsa de empleos. Este servicio de conectar a candidatos y candidatas en busca de empleo con las empresas y vacantes disponibles podría ser una excelente oportunidad para identificar las capacidades y habilidades que importan muchos ciudadanos retornados. Pero para ello habría que diseñar una estrategia de difusión para llegar a este grupo específico.

4) No se conocen los costes ni la disponibilidad de fondos.

La información recogida no indica costes de los servicios brindados ni cuál es la disponibilidad de fondos. Aunque el instrumento elaborado para levantar información sobre las instituciones que participaron en los talleres incluyó preguntas sobre costos de los servicios, esta información no estuvo disponible.

Es imperativo que se conozca cuál es la inversión real y los costes de los servicios existentes para poder elaborar un presupuesto lo más acertado posible, que será parte integral de la obligación de las instituciones signatarias del Memorando de Entendimiento y otras involucradas en la implementación. Si se omiten o ignoran las principales áreas de costos, el Programa Piloto, tal como se propone, no será factible ni sostenible.

Por otro lado, las conclusiones del diagnóstico ponen de relieve que, en general, el trabajo con la migración retornada ha aumentado en efectividad y el nuevo enfoque que asume este proyecto sugiere que el compromiso con la población retornada dominicana rompe con el tradicional de fiscalización. A pesar de que todavía hay grandes desafíos y debilidades sistemáticas, como la falta de coordinación interinstitucional, existen muchas coyunturas para efectuar acciones que ayuden a cumplir los objetivos planteados en el Memorando de Entendimiento.

Otra importante conclusión es el empeño genuino de las partes involucradas en trabajar con esta comunidad de manera puntual. El compromiso para dar atención a la población retornada se demostró no solo en las partes signatarias del Acuerdo Cuatripartito. Los participantes en los talleres y reuniones de trabajo mostraron interés en que las instituciones que representan aporten al proyecto y reconocieron la urgencia de este trabajo.

Estos desafíos se pueden abordar dentro de la estructura legal e institucional existente. Por lo tanto, los hallazgos clave del análisis resaltan que hay muchas oportunidades de mejora, así como fortalezas y avances que pueden marcar un cambio positivo en la coordinación de ayuda y asistencia a la población retornada.

El siguiente cuadro sintetiza las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas contextuales que se deben considerar en las próximas fases de la creación del Programa Piloto.

Fortalezas	Oportunidades
<p>Existencia de un acuerdo interinstitucional con el compromiso de diseñar e implementar el PP (el acuerdo Cuatripartito)</p> <p>Iniciativas para la generación de información sobre la migración dominicana de retorno, como las investigaciones en curso que realizan en conjunto el INM RD y el GCPS.</p> <p>Acuerdos binacionales entre la RD y otras naciones para que se transfieran los derechos adquiridos por nacionales dominicanos que retornan a la RD.</p> <p>Las instituciones participantes muestran gran interés en la materialización del Programa Piloto.</p>	<p>Esfuerzos recientes de incrementar el gasto social en la RD.</p> <p>Crecimiento en efectividad de la sociedad civil dominicana y del sector ONG en el país.</p> <p>Las cooperaciones internacionales reconocen la migración de retorno como un tema importante, lo que facilitaría su colaboración y apoyo.</p> <p>La creación del Sistema Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos (SINMCSEP), adscrita al Ministerio de Administración Pública para el “diseño, implementación y control de políticas de monitoreo de la calidad de los servicios públicos de la República Dominicana”. Este sistema consta de los siguientes componentes: 1) Viceministerio de Servicios Públicos, como órgano administrativo responsable; 2) Consejo Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Servicios Públicos, como órgano consultivo y el Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos, como plataforma integrada de investigación, participación y rendición de cuentas.²³</p>

Debilidades	Amenazas
<p>No se conoce la disponibilidad de fondos ni presupuestos de las organizaciones participantes.</p> <p>Falta de estadísticas sobre población retornada, incluyendo la repatriada, lo que dificulta un entendimiento de los factores “push-pull”, y como estos a la vez pueden afectar la condición de retornado.</p> <p>Algunos de los programas existentes no son bien conocidos por falta de publicidad en las comunidades.</p>	<p>Persisten desafíos de cobertura y calidad que afectan el bienestar y a la acumulación de capital humano en el país.</p> <p>Inconsistencia en el sostenimiento de programas sociales de una administración (gobierno) a otra.</p>

²³<https://map.gob.do/wp-content/uploads/2014/01/SISTEMA-NACIONAL-DE-MONITOREO-DE-LA-CALIDAD-DE-LOS-SERVICIOS.pdf>

7. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se hacen con la intención de que apoyen las reflexiones para formular propuestas de acción que ayuden a elaborar e implementar el Programa Piloto. Son consideraciones derivadas de los hallazgos de la información recogida en el Instrumento de levantamiento de servicios, al igual que las presentaciones, discusiones, preguntas y respuestas en los talleres.

1. Fortalecer la comunicación y la actuación conjunta de las instituciones.

Las instituciones que ya trabajan con un segmento de la población retornada —como MIREX, DGM y PGR que trabajan con la población repatriada—, deben definir los mecanismos y canales de comunicación y compartir la información pertinente para evitar duplicidad, trabajar con mayor eficiencia y mejorar la atención a las personas repatriadas.

2. Creación de un perfil de la comunidad retornada.

Aunque es difícil obtener un perfil único de la población retornada, es importante que se tenga un entendimiento más abarcador del perfil socioeconómico de la población retornada que indique, por ejemplo, nivel de educación, preparación técnica, tiempo de residencia en el exterior, entre otros. Realizar un estudio de referencia y un mapeo geográfico de las personas retornadas ayudaría a identificar características compartidas entre la población meta y así orientar mejor las políticas de atención y los servicios ofrecidos de acuerdo con las necesidades más comunes y urgentes.

El INM RD y el GCPS se encuentran realizando un macroproyecto sobre migración y protección social, que incluye un componente referido a la migración de retorno. Se espera que este estudio abone a la aproximación del perfil, o los perfiles, de los/as migrantes dominicanos/as retornados/as.

3. Elaboración de un procedimiento operativo estandarizado y articulado.

Desarrollar procedimientos operativos estándares mínimos para gestionar la reintegración de las personas retornadas. Esto incluye:

- Nombrar el organismo responsable de coordinar el Programa Piloto.
- Desarrollar una estrategia de reintegración y rehabilitación.
- Identificar cuáles son los servicios ya existentes se podrían extenderse a la población retornada de manera inmediata.
- Definir y delimitar las funciones y responsabilidades de las organizaciones, áreas o departamentos encargados del cumplimiento de las actividades establecidas en el procedimiento.
- Preparar una guía y normas para rastrear la reintegración de los migrantes retornados.
- Determinar los modelos de formularios que se utilizarán para registrar los datos que se recogerán al ejecutar las actividades indicadas en el procedimiento.

4. Colaboración con la sociedad civil y las ONG.

Los programas citados como posibles modelos se caracterizan por una fuerte coalición con la sociedad civil y con organizaciones religiosas por su influyente rol en las comunidades. La experiencia de las ONG en la implementación de programas sociales puede ser de valor para el Programa Piloto, por lo que se recomienda aumentar el apoyo financiero a aquellas ONG cuyas tareas están orientadas a proporcionar servicios que beneficien a la población retornada. Muchas ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, y en muchos casos se encargan de llevar las preocupaciones de los ciudadanos a los Gobiernos y defensores, así como monitorear las políticas y fomentar la participación política a través de la información y el activismo.

5. Difusión del programa y concientización social.

Promocionar esta iniciativa mediante la realización de campañas en los medios. Desarrollar y distribuir material de educación pública sobre los servicios de asistencia. Incidir en las comunidades a través de la participación de los diferentes grupos comunitarios en las zonas urbanas donde residen personas retornadas. Esto incluye proporcionar a grupos y líderes comunitarios información sobre las leyes y políticas que afectan a las personas retornadas a nivel nacional. El trabajo de base comunitaria es importante para ayudar a concientizar al público en relación con la estigmatización que sufre la mayoría de los retornados.

6. Inclusión de miembros de la comunidad retornada.

Identificar e invitar al diálogo a personas retornadas que han dado voz a la situación que encaran muchas personas retornadas al llegar al país. Preparar una estrategia que incluya miembros de la comunidad retornada en el proceso local de planificación. Algunos repatriados han intentado organizarse, aunque con éxito limitado. Por ejemplo, en 2005, el repatriado René Vicioso, que se ha expresado sobre la estigmatización que sufren los deportados al regresar a su país natal, fundó la fundación "Bienvenido Seas Inc." con la intención de ayudar a los repatriados a reinsertarse en la sociedad dominicana.

7. Coalición con organizaciones para migrantes en el exterior.

Trabajar con organizaciones que brindan asistencia a las comunidades migrantes en los principales países destino como los Estados Unidos, España e Italia. Cultivar alianzas con dichas organizaciones permitiría un acercamiento con la comunidad dominicana en el exterior y sería de beneficio particularmente para migrantes dominicanos cuyo estatus legal los hace susceptible de deportación. Muchos migrantes ignoran las leyes migratorias y creen que su estatus como residentes legales los protege de la repatriación.

En el caso de Nueva York, por ejemplo, existe la organización, Northern Manhattan Coalition for Immigrants Rights (www.nmcir.org). Organizaciones como esta educan a los migrantes sobre sus derechos. Según señalan en su página Web, la "NMCIR brinda una amplia gama de servicios de inmigración basados en la familia, que incluyen consultas legales individuales y asistencia con las solicitudes en temas tales como ajuste del estado legal, solicitud de ciudadanía y naturalización y peticiones basadas en la familia. Las consultas se ofrecen en un ambiente confiado y confidencial.

En España se puede citar la organización Migrar (www.migrar.org), que trabaja con otras entidades con el fin de facilitar la plena integración social, laboral y cultural de las personas migrantes. Asimismo, la Red de Organizaciones de Mujeres Inmigrantes (www.redorgmiga.org) enumera aquellas que trabajan con mujeres migrantes incluyendo la Asociación Voluntariado Madres Dominicanas que tiene como objetivo “el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos civiles de las personas inmigrantes y su integración en la sociedad española.”

8. BIBLIOGRAFÍA

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). "La Realidad Social. Módulo 1. Pobreza, Desigualdad y Movilidad Social". Curso impartido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). Disponible en: https://indesvirtual.iadb.org/pluginfile.php/46516/mod_resource/content/1/Realidad_Social_contenido/Modulo_I_Pobreza_Version_revisada_final_clean.pdf
2. Belliard, M., y Wooding, B. (2011). *Deportados: El rostro humano de una realidad social: Brief sobre la realidad de los repatriados dominicanos*. Santo Domingo. OBMICA.
3. Bernard, H. & Dragan, M. (2016). *Rebuilding Self and Country: Deportee Reintegration in Jamaica*. Migration Policy Institute. Agosto 2016. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/rebuilding-self-and-country-deportee-reintegration-jamaica>
4. Cassarino, JP. (2004). "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited". *International Journal on Multicultural Societies*. UNESCO. 6 (2): 253-279.
5. Cerase, F. (1967). "The Italian Experience in Emigration". *International Migration Review*. 1(3): 67-74.
6. De Hass, H. & Fokkema, T. (2011). "The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions". *Demographic Research*. 25: 755-782. Disponible en: <http://www.demographic-research.org/Volumes/Vol25/24/>
7. _____ (2010). "Intra-Household Conflicts in Migration Decision making: Return and Pendulum Migration in Morocco". *Population and Development Review* 36(3): 541–561. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/2886/44b85aa4b5a9d427e78a1203fc940b60ffeb.pdf>
8. Gallina, A., & Wooding, B. (2009). "Economía y Migraciones en Tiempos de Crisis: Migration Policy Brief No. 1". Santo Domingo. OMICA.
9. Gmelch, G. (1980). "Return Migration". *Review of Antropology*. 9: 135-159.
10. Gómez, O. (2009). "La parábola del retorno". *Diálogos Migrantes*. Núm. 4. Disponible en: http://observatoriodemigraciones.org/apc-aa-files/69e3909999fd8ec8018dd3f5d7dbdc5d/DMigrantes_No.4.pdf
11. Hernández Angueira, L. (1995). "En yola y al margen: reflexión teórica y metodológica en torno al género y migración," *Caribbean Studies*, Vol. 28, Núm. 1, *Feminist Research and Action in the Caribbean* (Jan. - Jun), pp. 223-244.

12. INM RD - *Perfil Migratorio de la República Dominicana* (2017). Santo Domingo. Instituto Nacional de Migración de República Dominicana y la Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en:
<http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Perfil%20migratorio%20RD.pdf>
13. Khoudour-Castéras, David. "Causes and Implications of the Current Mass Emigration Process in Latin America". *Revista de Economía Institucional*. 2008.
14. Mejía, William. (2018). Panorama de la migración internacional en el Caribe. CEPAL.
15. Middlebrook, K. & Rico C. (Eds.). (1986). *The United States and Latin America in the 1980s: Contending Perspectives in a Decade of Crisis*. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press.
16. NIETO, Carlos. 2012. "Migración de retorno y capital humano", en: *Universitas*, enero-julio de 2012. Quito: Editorial Abya-Yala, pp. 53-67.
17. Paes de Barros, R. et al. (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington DC. World Bank.
18. Salcedo, A. 2016. "Tendencias de las migraciones en el Caribe Insular", en Petrozziello, A. (Ed.). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. OBMICA. Santo Domingo: Editora Búho.
19. Tejeda, E. 2016. "La emigración dominicana: Cifras y tendencias", en Petrozziello, A. (Ed.). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. OBMICA. Santo Domingo: Editora Búho. Disponible en:
<http://obmica.org/images/Publicaciones/Informes/Estado-migracion-2015-cap-2.pdf>
20. Torres-Saillant, S. (1999). *El retorno de las yolas: Ensayos sobre diáspora, democracia y dominicanidad*. Santo Domingo. Librería la Trinitaria / Manatí.
21. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report 2017 (ST/ESA/SER.A/403)*. Disponible en:
<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>
22. University of California, Berkely-School of Law. 2010. *In the Child's Best Interest? the consequences of losing a lawful immigrant parent to deportation*. (2010). Disponible en:
<https://law.ucdavis.edu/news/images/childsbestinterest.pdf>
23. Weyland, K. (2006). *Negociando la Aldea Global con un Pie "Aquí" y Otro "Allá": La Diáspora Femenina Dominicana y la Transculturalidad como Alternativa Descolonizadora*. Santo Domingo. INTEC.

24. Zong, J., & Batalova, J. (2018). "Dominican Immigrants in the United States". Migration Policy Institute. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/article/dominican-immigrants-united-states>

Normativas y jurisprudencia nacional e internacional

Nacionales

- Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (2011).
- Ley General de Migración 285-04, 15 de agosto de 2004 (G.O. 10291, 27 de agosto de 2004).
- Reglamento de Aplicación de la Ley General de Migración 631-11 del 19 de octubre de 2011.
- Reglamento de Aplicación Decreto 631-11 para la Ley General de Migración 285-04.
- Ley 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, 7 de agosto de 2003 (G.O. 10233, 8 de oct. 2003).

Internacionales

- Protocolo contra la trata de personas. El Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños es un protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965 (H.R. 2580; Pub.L. 89-236, 79 Stat. 911, promulgada el 30 de junio de 1968), (*U.S. Immigration and Nationality Act of 1965*).
- La Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996, División C de Pub.L. 104-208, 110 Stat. 3009-546, promulgada el 30 de septiembre de 1996. (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IRCA)*)".