



Consejo de Administración

319.^a reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/INS/14/5

Sección Institucional

INS

DECIMOCUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

Quinto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por la República Dominicana del Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD)

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	1
II. Examen de la reclamación	2
A. Alegatos de la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos.....	2
La condición de residencia impuesta a los extranjeros por la legislación sobre seguridad social.....	2
Obstáculos adicionales a la igualdad de trato	3
B. Observaciones del Gobierno sobre la reclamación.....	4
Aspectos de orden jurídico	4
Aspectos de orden práctico	5
III. Conclusiones del Comité	6
A. Principales disposiciones del Convenio relacionadas con la reclamación.....	6
B. Respecto de la existencia de una condición de residencia impuesta a los extranjeros por la legislación de seguridad social	7

C.	Acerca de los obstáculos adicionales a la igualdad de trato mencionados en la reclamación	9
	Protección de los trabajadores informales, móviles u ocasionales	9
	Débil cumplimiento de la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo	11
	Ausencia de documentos de identidad	12
D.	Síntesis de las conclusiones del Comité.....	12
IV.	Recomendaciones del Comité	13

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 20 de octubre de 2010, la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD), invocando el artículo 24 de la Constitución de la OIT, presentó a la Oficina una reclamación en la que alega el incumplimiento por parte del Gobierno de la República Dominicana del Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19), ratificado por la República Dominicana el 5 de diciembre de 1956, y actualmente en vigor.
2. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, en su tenor revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de la República Dominicana y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 310.^a reunión (marzo de 2011), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible. En su 311.^a reunión (junio de 2011), el Consejo designó para examinar la reclamación un Comité compuesto por el Sr. Carlos Enrique Flores (miembro gubernamental, República Bolivariana de Venezuela), el Sr. Armando Urtecho López (miembro empleador, Honduras) y el Sr. Nilton Sousa Da Silva (miembro trabajador, Brasil).
5. El 13 de febrero de 2012, El Gobierno de la República Dominicana presentó sus observaciones por escrito sobre la reclamación.
6. De acuerdo con el artículo 4, c), del Reglamento antes mencionado y para proceder a un análisis completo del caso, el comité tripartito, reunido durante las 313.^a y 315.^a reuniones del Consejo de Administración (en marzo y noviembre de 2012) solicitó al Gobierno dominicano que le comunicara una serie de informaciones complementarias respecto a ciertos puntos.

7. El Gobierno presentó información complementaria, mediante comunicaciones de fechas 17 de mayo de 2012 (recibida por la Oficina el 6 de marzo de 2013) y 11 de febrero de 2013 ¹.
8. El Comité se reunió el 21 de marzo de 2013, a efecto de examinar el caso y adoptar su informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos

La condición de residencia impuesta a los extranjeros por la legislación sobre seguridad social

9. La CNTD alega en su comunicación de 20 de octubre de 2010 que, en virtud de la reforma de la legislación dominicana sobre seguridad social llevada a cabo en 2001 (ley núm. 87/01, artículos 3 y 5) ², el seguro de riesgos laborales sólo abarca a los dominicanos y a los extranjeros considerados como residentes en el país. En este sentido, según la CNTD, la legislación nacional no cumpliría con el artículo 1, párrafo 2 del Convenio núm. 19 de la OIT (en adelante el Convenio) que exige, en materia de accidentes de trabajo, un trato igual para los trabajadores extranjeros que será otorgado sin ninguna condición de residencia. La CNTD precisa que la legislación de seguridad social anterior a la reforma de 2001 no imponía dicha condición de residencia a los trabajadores extranjeros y que abarcaba, en virtud del artículo 2 de la Ley núm. 1896, de 1948, sobre Seguros Sociales, a todos los trabajadores «sin distinción de sexo, nacionalidad, género de ocupación ni clase de patrono».
10. La organización querellante añade que para entender el impacto de la mencionada condición de residencia, introducida en 2001, sobre el cumplimiento del Convenio, las citadas disposiciones de la Ley núm. 87/01 de Seguridad Social deben ser leídas conjuntamente con la Ley General de Migración de 2004, la cual define a los trabajadores extranjeros temporeros como no residentes. Esto significaría, en la práctica, la exclusión del ámbito de aplicación del seguro de riesgos laborales de la casi totalidad de la mano de obra extranjera en el país, conformada por trabajadores temporeros procedentes de Haití, país donde está también en vigor el Convenio ³, creando de este modo una diferencia de trato significativa entre los trabajadores nacionales y los trabajadores inmigrantes en materia de accidentes de trabajo.

¹ Por otra parte, en virtud del calendario regular de memorias sobre convenios ratificados, una memoria del Gobierno dominicano relativa a la aplicación del Convenio núm. 19 fue recibida por la OIT el 29 de octubre de 2012. Su contenido forma parte de las fuentes de información utilizadas por el Comité en el análisis de la presente reclamación.

² Artículo 3 de la ley núm. 87/01: «Principios rectores de la seguridad social. El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) se regirá por los siguientes principios: – Universalidad: El SDSS deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país, sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social, política o económica.» Artículo 5 de la ley núm. 87/01: «Beneficiarios del sistema. Tienen derecho a ser afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional. La presente ley y sus normas complementarias regularán la inclusión de los dominicanos residentes en el exterior.».

³ Convenio ratificado por Haití el 19 de abril de 1955.

Obstáculos adicionales a la igualdad de trato

11. La organización querellante alega que, más allá de la condición de residencia exigida por la legislación a los trabajadores extranjeros y de la consiguiente exclusión de los trabajadores extranjeros temporeros del seguro de riesgos laborales, existirían además importantes obstáculos de carácter institucional y práctico que impedirían el igual acceso de los trabajadores extranjeros a una protección e indemnización efectivas contra los accidentes de trabajo en República Dominicana.
12. La CNTD menciona en primer lugar que el sistema de seguridad social resultante de la Ley núm. 87/01 de Seguridad Social dejaría con escasa protección a los trabajadores «móviles u ocasionales», anteriormente abarcados por la Ley núm. 1896 sobre Seguros Sociales y definidos por dicha norma como aquellos trabajadores «sin sujeción fija a un patrono determinado» y que «puedan servir ocasional e indistintamente varios empleadores». Según la organización querellante, los mecanismos provisionales adoptados para colmar las lagunas de la ley núm. 87/01 y recaudar las cotizaciones correspondientes a los trabajadores móviles u ocasionales y brindarles sus prestaciones de seguridad social, incluidas aquellas relacionadas con los accidentes de trabajo, no lograría cubrir a la mayoría de esta categoría de trabajadores. La CNTD considera que las alegadas deficiencias en la arquitectura del sistema de seguridad social afectan de manera especial a los trabajadores haitianos, visto que una proporción importante de este colectivo desempeñaría labores móviles u ocasionales.
13. En segundo lugar, la organización querellante resalta la existencia de importantes disfunciones prácticas en la indemnización de los accidentes de trabajo, consistiendo principalmente en la muy baja tasa de notificación de dichos accidentes y en el escaso nivel de cotización de los empleadores al seguro de riesgos laborales, especialmente en sectores de actividad caracterizados a la vez por su alta siniestralidad laboral y por la presencia mayoritaria de trabajadores haitianos, tales como la construcción, la industria azucarera y la agricultura. Con respecto a la notificación de los accidentes de trabajo, la CNTD cita declaraciones a la prensa del director de la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) según el cual se producirían 70 000 accidentes al año en el país, de los cuales sólo unos 10 000 hubieran sido declarados en 2009. La baja tasa de notificación sería particularmente elevada en el sector de la construcción (5,8 por ciento de los accidentes registrados), coincidiendo con el hecho de que, según datos del Colegio Dominicano de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, el 85 por ciento de los trabajadores de este sector serían haitianos. Por otra parte, la CNTD alega que sólo el 45 por ciento de los empleadores pagarían las cotizaciones relativas a riesgos laborales y que, nuevamente, los sectores con mayor presencia de trabajadores extranjeros, especialmente la construcción, se caracterizarían por el mayor grado de evasión, dejando desprotegidos a los trabajadores inmigrantes.
14. Basándose en los distintos elementos anteriormente descritos, la organización querellante considera que la República Dominicana no cumple satisfactoriamente con el Convenio tanto desde el punto de vista legislativo como práctico y que el Estado dominicano debe tomar medidas a la vez jurídicas, institucionales y administrativas para garantizar la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros en materia de indemnización de los accidentes de trabajo.

B. Observaciones del Gobierno sobre la reclamación

Aspectos de orden jurídico

15. En sus comunicaciones de febrero de 2012 y febrero de 2013, el Gobierno afirma que su sistema jurídico nacional reconoce el derecho a la seguridad social de manera universal. El Gobierno menciona al respecto el artículo 39 de la Constitución Política adoptada en 2010⁴, que consagra el principio de igualdad y prohíbe cualquier discriminación basada en la nacionalidad así como el artículo 60 de la Constitución⁵, el cual prevé que toda persona tiene derecho a la seguridad social.
16. El Gobierno indica también que la reforma del sistema de seguridad social mediante la ley núm. 87/01 persigue la finalidad de proteger a todos los dominicanos y residentes en el país, independientemente de su nacionalidad. Señala que dicha ley consagra el principio de universalidad según el cual «El Sistema Dominicano de Seguridad Social deberá proteger a todos los dominicanos y a los residentes en el país sin discriminación por razón de salud, sexo, condición social política o económica»⁶. Añade que la ley contempla también el principio de obligatoriedad, en virtud del cual «la afiliación, cotización y participación tienen un carácter obligatorio para todos los ciudadanos e instituciones, en las condiciones y normas que establece la presente ley.»⁷.
17. El Gobierno indica que, con base en las disposiciones constitucionales y legales precedentemente señaladas, el empleador tiene la obligación de inscribir en el sistema de seguridad social a todos sus trabajadores, sean estos dominicanos o extranjeros, sin ningún tipo de distinción. En este sentido, el Gobierno añade que los tribunales laborales dominicanos reconocen todos los derechos de los trabajadores extranjeros derivados de la relación de trabajo, sea cual sea su estatuto migratorio, incluido el derecho a una indemnización en caso de accidentes de trabajo⁸.
18. En su comunicación de mayo de 2012, el Gobierno indica que los trabajadores extranjeros no residentes no pueden afiliarse al sistema de seguridad social en general y al seguro de riesgos laborales en particular. De las distintas informaciones proporcionadas por el Gobierno, se desprende que están actualmente registrados 13 334 trabajadores extranjeros

⁴ Artículo 39 de la Constitución dominicana: «Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.»

⁵ Artículo 60 de la Constitución dominicana: «Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez».

⁶ Artículo 3 de la ley núm. 87/01.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Al respecto, el Gobierno adjunta tres decisiones judiciales en donde tribunales dominicanos reconocieron a familiares de trabajadores extranjeros fallecidos a raíz de un accidente de trabajo el derecho a ser indemnizados por el empleador.

con estatus de residente en el país⁹, de los cuales 11 310 están afiliados al seguro de riesgos laborales. En su comunicación de febrero de 2013, el Gobierno añade, acerca de los trabajadores extranjeros no residentes, que el Código del Trabajo se rige por el principio de territorialidad, por lo cual los derechos nacidos de la relación de trabajo son aplicables a todas las personas trabajadoras sin importar que sean dominicanas o extranjeras, incluso sin importar su estatus migratorio, por lo que de igual manera le son aplicables las disposiciones de la seguridad social, con las particularidades que en ellas se señalan.

19. El Gobierno indica que sus esfuerzos por desarrollar la política migratoria del país se plasmaron en la promulgación en 2011 del reglamento de aplicación de la Ley General de Migración núm. 285-04. Señala también el inicio, en octubre de 2011 de una amplia iniciativa de consulta abierta a todas las personas y organizaciones interesadas dirigida a preparar la elaboración de un Plan Nacional de Regularización de la Migración, tal como es requerido por la Ley General de Migración. En el mismo sentido, el Ministerio de Trabajo está consultando a distintos sectores de la población dominicana para definir la lista de ocupaciones de muy elevado nivel técnico que podrían ser ocupadas por trabajadores migrantes independientemente de la cantidad de trabajadores extranjeros que tenga la empresa.
20. Por otra parte, el Gobierno añade que se están dando pasos concretos para el registro de los trabajadores migrantes al sistema de seguridad social. En 2012, se inició un proyecto piloto con los trabajadores migrantes del sector agrícola, otorgando 244 visados de trabajo y registrando los correspondientes contratos de trabajo ante el Ministerio de Trabajo. Por su parte, la Dirección General de Migración otorgó a estos trabajadores una documentación con la cual se está trabajando para el registro de los mismos en el sistema de seguridad social

Aspectos de orden práctico

21. El Gobierno indica en su respuesta de febrero de 2012 que existirían dificultades de aplicación del sistema de seguridad social, especialmente acerca de los trabajadores de la economía informal que representarían el 56 por ciento de la mano de obra del país. El Gobierno menciona al respecto la imposibilidad, hasta la fecha, principalmente por motivos financieros, de poner en funcionamiento al régimen contributivo-subsidiado, el cual estaría destinado a abarcar a los trabajadores por cuenta propia, especialmente numerosos en la economía informal. En materia de prevención de los accidentes de trabajo, el Gobierno señala, en su comunicación de mayo de 2012, que está tomando iniciativas para hacer frente al alto nivel de siniestralidad que caracteriza el sector de la construcción¹⁰.
22. Por otra parte, el Gobierno señala que un obstáculo adicional para ampliar la cobertura de la seguridad social radica en la falta de documentación de identidad de la cual carecerían muchos habitantes. Dicho fenómeno sería especialmente difuso entre los trabajadores haitianos presentes en el país que no contarían con documentación básica de identidad de su país de origen que le permita regularizar su estatus migratorio en el país o acceder al Sistema Dominicano de Seguridad Social en cualquiera de sus regímenes. El Gobierno

⁹ Véase la memoria del Gobierno dominicano relativa a la aplicación del Convenio núm. 19, enviada en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT y recibida el 29 de octubre de 2012.

¹⁰ El Gobierno se refiere a un estudio del Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD) (Ministerio de Trabajo de la República Dominicana), *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral, Estudio sobre los Trabajadores de la Construcción y de la Producción del Guineo en República Dominicana*, 2011.

menciona la existencia de acciones para tratar el problema del subregistro de nacimientos y la indocumentación de sus ciudadanos, conjuntamente con varias organizaciones del sistema multilateral y de la cooperación internacional. En su comunicación de mayo de 2012, el Gobierno indica que se reunió con el Embajador de la República de Haití el 18 de enero de 2012 para explorar las posibilidades para facilitar de manera expedita una documentación de identidad así como documentos de regularización del estatus migratorio.

23. Sobre las alegadas dificultades de cobertura de los riesgos laborales de los trabajadores móviles u ocasionales, el Gobierno responde en su comunicación de febrero de 2013 que la única dificultad que pueden tener los trabajadores para afiliarse al sistema de seguridad social es que no tengan un documento de identidad. Como una forma de proporcionar atenciones médicas a los trabajadores móviles u ocasionales, el Consejo Nacional de Seguridad Social decidió, mediante resolución núm. 165-03, de 30 de agosto de 2007, autorizar de manera transitoria al Instituto Dominicano de Seguros Sociales seguir prestando servicios de salud a los trabajadores móviles u ocasionales del régimen contributivo que no estuvieren en otra aseguradora de riesgos de salud.

III. Conclusiones del Comité

A. Principales disposiciones del Convenio relacionadas con la reclamación

24. El Comité observa que las alegaciones formuladas por la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD) y las respuestas proporcionadas por el Gobierno giran en torno a dos problemas principales acerca del cumplimiento del Convenio:

- uno de carácter estrictamente legislativo relativo a la existencia en la legislación de una condición de residencia para que los trabajadores extranjeros puedan beneficiarse del seguro de riesgos laborales, cuestión que debe ser analizada a la luz del principio formulado en el artículo 1 del Convenio según el cual la igualdad de trato en materia de indemnización de los accidentes de trabajo será otorgada a los trabajadores extranjeros sin ninguna condición de residencia;
- otro relacionado con una serie de obstáculos institucionales y prácticos que impedirían el acceso efectivo de un gran número de trabajadores extranjeros a la indemnización de los accidentes de trabajo, cuestionando así la responsabilidad del Gobierno de adoptar las políticas que faciliten el cumplimiento de las finalidades del Convenio, expresadas en su artículo 1. Tomando en consideración la importancia de los flujos migratorios entre Haití y la República Dominicana y recordando que ambos países han ratificado el Convenio, el Comité señala adicionalmente la relevancia, para el análisis de este segundo aspecto de la reclamación, del artículo 4 del Convenio relativo a la asistencia mutua entre los países que han ratificado el Convenio.

25. El Comité estima por lo tanto que las cuestiones planteadas en la reclamación atañen principalmente a la aplicación del artículo 1, párrafos 1 y 2, y del artículo 4 del Convenio, que rezan lo siguiente:

Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro Miembro que lo haya ratificado, y que fueren víctimas de accidentes del trabajo ocurridos en el territorio de aquél, o a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo.

2. Esta igualdad de trato será otorgada a los trabajadores extranjeros y a sus derechohabientes sin ninguna condición de residencia. Sin embargo, en lo que se refiere a los pagos que un Miembro, o sus nacionales, tengan que hacer fuera de su propio territorio en virtud de este principio, las disposiciones que hayan de tomarse se regirán, si fuere necesario, por acuerdos especiales celebrados con los Miembros interesados.

[...]

Artículo 4

Los Miembros que ratifiquen el presente Convenio se obligan a prestarse mutuamente asistencia con objeto de facilitar la aplicación del Convenio y la ejecución de las leyes y reglamentos respectivos en materia de indemnización por accidentes del trabajo, y a comunicar a la Oficina Internacional del Trabajo, que habrá de notificarlo a los demás Miembros interesados, toda modificación de la legislación vigente en materia de indemnización por accidentes del trabajo.

[...]

B. Respetto de la existencia de una condición de residencia impuesta a los extranjeros por la legislación de seguridad social

26. El Comité observa que la Constitución y el Código del Trabajo dominicanos no establecen, en materia de seguridad social en general y de indemnización de los accidentes de trabajo en particular, ninguna distinción basada en la nacionalidad. En cambio, el Comité constata que la Ley núm. 87/01 de Seguridad Social, al definir en su artículo 3 el principio de universalidad del sistema de seguridad social, se refiere únicamente a los ciudadanos dominicanos y a los residentes en el país, y que el artículo 5 de la ley, aplicable a todos los riesgos abarcados por el sistema de seguridad social, incluidos los riesgos laborales, limita la afiliación al sistema de seguridad social a los ciudadanos dominicanos y a los residentes legales en el país. El Comité observa que la inclusión de una condición de residencia aplicable a los extranjeros es el resultado de la reforma legislativa de 2001 ya que la legislación anterior abarcaba a los trabajadores sin distinción de nacionalidad ¹¹.

27. El Comité constata adicionalmente que, en virtud de Ley General de Migración, núm. 285-04 ¹², tan sólo los trabajadores extranjeros que cuenten con un alto grado de calificación o especialización en su oficio podrán ingresar al país con el estatus de residente, sea permanente o temporal, mientras que los demás trabajadores extranjeros admitidos en el país recibirán la calificación de trabajadores temporeros, ingresarán al territorio nacional sin la calidad de residente y serán considerados como personas en tránsito. Al respecto, el Comité toma nota de las declaraciones del Gobierno según las cuales el número registrado de trabajadores extranjeros con estatus de residente se eleva a 13 334 personas y que, en virtud de la ley núm. 87/01, tan sólo los extranjeros con el estatus de residente pueden ser afiliados al seguro de riesgos laborales. En comparación, el Comité observa que las evaluaciones relativas al número total de trabajadores extranjeros presentes en el territorio dominicano aluden a centenares de miles de personas ¹³.

¹¹ Véase el párrafo 9 *supra*.

¹² Véanse especialmente los artículos 33; 35,1; 35,3, y 36,5 de la ley núm. 285-04.

¹³ Mientras la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo 2011 indicaba la cifra de 292 737 personas extranjeras presentes en el país (de las cuales, 248 000 haitianos) y el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para 2009 llegaba a una proyección de 434 000 personas, otras estimaciones, señaladas en el citado estudio del OMLAD, *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral, Estudio sobre los Trabajadores de la Construcción y de la Producción del Guineo en República Dominicana* mencionan cifras aún mayores que irían de las 500 000 a las 800 000 personas. Véase estudio del OMLAD, *op. cit.*, pág. 14.

Estas cifras significan que la imposibilidad de que los extranjeros no residentes puedan afiliarse al sistema de seguridad social tiene un impacto sumamente elevado y que la gran mayoría de los trabajadores extranjeros presentes en el país no puede tener acceso al seguro de riesgos laborales.

28. El Comité recuerda que la cuestión de la incompatibilidad entre los mencionados artículos de la ley núm. 87/01 y el Convenio ha sido identificada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en su solicitud directa de 2007 pidiendo al Gobierno que «indicara la manera en que se garantiza la igualdad de trato con los nacionales en caso de accidentes del trabajo de que sean víctimas los extranjeros que trabajan en el territorio de la República Dominicana sin haber establecido su residencia en ella.» El Comité observa finalmente que la alegada contradicción entre la legislación de seguridad social y el Convenio ha sido explícitamente reconocida en alocuciones públicas de responsables gubernamentales de la República Dominicana: «Un problema particular que habrá que dilucidar es el tema de los trabajadores extranjeros que no son residentes legales y que trabajan efectivamente en la República Dominicana. Esto a la luz de los convenios internacionales que la República Dominicana ha firmado y cuyo no cumplimiento le plantea serios problemas a la competitividad de los productos dominicanos en el exterior.»¹⁴.
29. Sobre la cuestión específica de los mecanismos de indemnización de los accidentes de trabajo aplicables a los trabajadores extranjeros que no gozan de la condición de residente y que, tal como es reconocido por el Gobierno no pueden afiliarse al seguro de riesgos laborales, el Gobierno se refiere, en su comunicación de febrero de 2013, al principio de territorialidad consagrado por el Código del Trabajo en virtud del cual los derechos nacidos de la relación de trabajo son aplicables a todas las personas trabajadoras sin importar que sean dominicanas o extranjeras, incluso sin importar su estatus migratorio, por lo que de igual manera le son aplicables las disposiciones de la seguridad social, con *las particularidades que en ellas se señalan*. El Comité observa que dicha afirmación se basa en el principio IV del Código del Trabajo que consagra el principio de territorialidad, así como en el artículo 52 del Código del Trabajo cuya parte inicial dispone que «en los casos de accidentes o enfermedad, el trabajador sólo recibirá las atenciones médicas y las indemnizaciones acordadas por las leyes sobre accidentes del trabajo o sobre seguro social en *las formas y condiciones que dichas leyes determinan*». Esto significa que la legislación de seguridad social es aplicable a los trabajadores extranjeros con la particularidad y salvedad de la condición de residencia prevista por la ley núm. 87/01 y que, por lo tanto, dichas disposiciones no permiten abarcar a los numerosos trabajadores temporeros presentes en el país.
30. A la luz de los elementos anteriores, el Comité considera que los artículos 3 y 5 de la ley núm. 87/01 establecen efectivamente una diferencia de trato entre los trabajadores nacionales y los trabajadores extranjeros, al limitar la afiliación al sistema de seguridad social a los trabajadores extranjeros que gozan de la condición de residentes en el país. En la medida en que son aplicables al seguro de riesgos laborales, dichas disposiciones contravienen el principio consagrado por el artículo 1, párrafo 2 del Convenio en virtud del cual la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de indemnización de los accidentes de trabajo será otorgada sin ninguna condición de residencia. El Comité expresa su preocupación por la exclusión, consecutiva a la no atribución del estatus de residente a los trabajadores considerados como temporeros, de la gran mayoría de los trabajadores extranjeros del sistema de seguridad social en su conjunto y en particular del seguro de

¹⁴ Véase Consejo Nacional de Seguridad Social, *Informa, Boletín* 10, 2011, pág. 13 (discurso del entonces Ministro de Trabajo y Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Social en el marco del acto solemne en conmemoración del décimo aniversario de la promulgación de la ley núm. 87/01 y apertura de la Semana de la Seguridad Social, Santo Domingo, mayo de 2011).

riesgos laborales y de sus beneficios. El Comité considera, por lo tanto, que una modificación de la ley núm. 87/01, que permita que los trabajadores extranjeros que no tengan la calidad de residente puedan afiliarse al seguro de riesgos laborales constituye una condición mínima para que se pueda dar cumplimiento al Convenio. El Comité considera que la supresión de la condición de residencia a las demás áreas abarcadas por el sistema de seguridad social dominicano permitiría además eliminar las contradicciones entre la legislación de seguridad social y la Constitución nacional y fortalecería la coherencia entre la legislación de seguridad social y la legislación laboral.

31. El Comité toma nota también de la indicación del Gobierno, contenida en su comunicación de febrero de 2012, según la cual los trabajadores, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, tienen la libertad de reclamar ante los tribunales de trabajo el respeto de los derechos laborales que se derivan de la relación de trabajo dentro de los cuales pueden estar las reclamaciones de indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Al respecto, el Comité toma nota de las tres sentencias judiciales comunicadas por el Gobierno en donde los tribunales obligan al empleador a indemnizar a trabajadores extranjeros víctimas de accidentes de trabajo que no habían sido afiliados al sistema de seguridad social. Si bien se felicita de la importante contribución del Poder Judicial a la protección de los trabajadores extranjeros contra los accidentes de trabajo, el Comité debe recordar que una situación en donde la indemnización de los accidentes de trabajo se basaría únicamente en la responsabilidad directa del empleador no es compatible con el Convenio núm. 19, cuyo artículo 3 exige de los Estados ratificantes el establecimiento de un régimen de indemnización o de seguros a tanto alzado de accidentes de trabajo. El Comité subraya adicionalmente que la posibilidad de entablar un proceso judicial para solicitar una indemnización del empleador en caso de accidente de trabajo no elimina la diferencia de trato generada por la exclusión de los trabajadores extranjeros no residentes del ámbito de aplicación del sistema de seguridad social en general y del seguro de riesgos laborales en particular, y la consiguiente exclusión de las facilidades, atenciones médicas y prestaciones económicas que dicho seguro proporciona ¹⁵.

C. Acerca de los obstáculos adicionales a la igualdad de trato mencionados en la reclamación

32. La reclamación no sólo alega una violación legislativa directa del principio de igualdad de trato proclamado en el Convenio núm. 19. Apunta también a la necesidad de adoptar un abanico más amplio de políticas y medidas concretas para permitir una igualdad de trato efectiva entre los trabajadores nacionales y extranjeros en materia de accidentes de trabajo.

Protección de los trabajadores informales, móviles u ocasionales

33. El Comité constata que el Gobierno reconoce que el alto grado de informalidad que caracteriza al mercado de trabajo dominicano constituye un obstáculo decisivo para la protección efectiva de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo. Por la naturaleza misma de los flujos migratorios, los trabajadores extranjeros suelen resultar más vulnerables al fenómeno de la informalidad que los nacionales, lo cual impacta a su vez de varias maneras sobre su igual acceso a la protección contra los accidentes de trabajo. Al respecto, el Comité toma nota también de las indicaciones del Gobierno acerca de las consultas relativas a la elaboración de un Plan Nacional de Regularización de la Migración. Estas indicaciones ponen de relieve que la mayor vulnerabilidad de los

¹⁵ En este sentido, véase por ejemplo la observación de la CEACR publicada en 2010 acerca de la aplicación del Convenio número 19 por parte de Tailandia.

trabajadores extranjeros a la informalidad laboral es también, en buena medida, el resultado de la precariedad de su estatus migratorio. De hecho, la irregularidad del estatus migratorio no sólo puede obstaculizar la afiliación al sistema de seguridad social sino que inhibe también la posibilidad de reclamar por el respeto de los propios derechos, inclusive en materia de accidentes de trabajo. Una situación en donde una legislación empujaría o mantendría a la gran mayoría de la mano de obra extranjera en situación irregular resultaría problemática a la luz de la obligación de los gobiernos de crear condiciones propicias para la efectiva puesta en práctica de la igualdad de trato en materia de indemnización de los accidentes de trabajo.

34. Sobre este tema, el Comité desea recordar que el Convenio núm. 19 no establece distinciones entre los trabajadores formales e informales. En este sentido, la aplicación del Convenio podría ser mucho más efectiva mediante la adopción de leyes y políticas que contribuyan a mitigar la especial vulnerabilidad de los trabajadores extranjeros a la informalidad a lograr una mayor coherencia entre políticas de empleo, seguridad social y migración y a fomentar de este modo la igualdad de trato requerida por el Convenio. El estudio *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral*, citado por el Gobierno, señala que varios aspectos de la legislación relativa al empleo de los trabajadores extranjeros se caracterizarían por su aparente inadecuación con las necesidades actuales de la economía dominicana y por los obstáculos que imponen al empleo en condiciones regulares de numerosos trabajadores extranjeros¹⁶.
35. El Comité observa también que varios documentos publicados por el Ministerio de Trabajo y por el Consejo Nacional de Seguridad Social¹⁷ se refieren de manera directa a las dificultades del sistema de seguridad social, en general, y del seguro de riesgos laborales, en particular, para abarcar de manera adecuada a los trabajadores móviles u ocasionales. La nota de prensa del Ministerio de Trabajo que informa de la publicación del estudio *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral* indica por ejemplo que «en cuanto a la contratación y el registro de trabajadores y trabajadoras inmigrantes, el sector construcción presenta mayores debilidades, partiendo del punto de que la contratación temporal es de un 66,2 por ciento lo cual imposibilita el registro en materia de Seguridad Social»¹⁸. Dicho estudio señala que «la gran mayoría de los trabajadores de estos sectores no tiene acceso a los seguros de salud, de vida, de riesgos laborales y a un plan de pensiones. En el sector de la construcción, como se ha dicho, esta situación tiene un carácter estructural, al vincularse a la rotación entre obras de los obreros, que condiciona una inestabilidad en el puesto de trabajo, la contratación temporal y el régimen de subcontratación.»¹⁹.
36. En este sentido, al tiempo que toma nota de las iniciativas del Consejo Dominicano de Seguridad Social en materia de acceso a la salud, el Comité considera que una mejora significativa de la inclusión y protección de los trabajadores móviles u ocasionales por el seguro de riesgos laborales es necesaria para alcanzar un cumplimiento efectivo, y no sólo formal, del Convenio. El Comité invita, por lo tanto, al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para adaptar su sistema de seguro de riesgos laborales a las características de su

¹⁶ Véase OMLAD, *op. cit.*, págs. 166 y siguientes.

¹⁷ La publicación del CNSS *Memoria. Primer Foro de la Seguridad Social*, 2011 da cuenta de que la problemática de la inclusión de los trabajadores móviles u ocasionales ha sido debatida y ha dado lugar a propuestas en el marco de varias mesas de trabajo, incluida la del seguro de riesgos laborales.

¹⁸ Página web del Ministerio de Trabajo: *Ministerio de Trabajo pone a circular estudio Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral*, febrero de 2012.

¹⁹ Estudio del OMLAD, *op. cit.*, pág. 193.

mercado laboral y a los desafíos planteados por la contratación temporal, en sectores como el de la construcción, facilitando así un igual acceso de los trabajadores dominicanos y extranjeros a la indemnización de los accidentes de trabajo. Al respecto, el Comité recuerda que las normas internacionales del trabajo reconocen la necesidad de adaptar los regímenes de seguridad social a las condiciones de empleo de categorías específicas de trabajadores (tales como los trabajadores estacionales, a tiempo parcial, etc.).

Débil cumplimiento de la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo

37. El Comité toma nota de que la CNTD alega que en sectores que emplean a un gran número de trabajadores haitianos, tales como la construcción, la agricultura y el sector azucarero, la mayoría de los accidentes de trabajo no son reportados. La organización denuncia también el escaso nivel de cotización de los empleadores al seguro de riesgos laborales en dichos sectores. En su comunicación de mayo de 2012, el Gobierno se refiere brevemente a la alta siniestralidad que caracteriza el sector de la construcción y a ciertas iniciativas tomadas por la inspección de trabajo respecto de dicha rama de actividad. El Comité constata que este aspecto de la reclamación es relativo al débil grado de cumplimiento de la legislación sobre accidentes de trabajo que caracterizaría los sectores de actividad que emplean a un gran número de trabajadores extranjeros. El Comité recuerda que la CEACR en sus observaciones publicadas en 2012 acerca de la aplicación por parte de la República Dominicana del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y del Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167) ruega al Gobierno que «adopté las medidas necesarias para que se definan los casos en los que la inspección del trabajo deberá ser informada de los accidentes del trabajo y de los casos de enfermedad profesional».
38. El estudio *Inmigrantes Haitianos y Mercado Laboral*, citado en la respuesta del Gobierno, señala que en el sector de la construcción el 61,1 por ciento de los encargados de obras entrevistados indicó no haber recibido nunca inspecciones del Ministerio de Trabajo ²⁰. En el sector del banano, dicha proporción ascendió al 82,3 por ciento ²¹. Sólo el 20 por ciento de los trabajadores haitianos del sector de la construcción y el 9,9 por ciento del sector del banano declaran tener un seguro de riesgos laborales. En materia de notificación de los accidentes de trabajo, el Comité observa que las estadísticas de la Administradora de Riesgos Laborales documentan un aumento muy fuerte de las declaraciones con unos 26 000 accidentes del trabajo y enfermedades profesionales notificados para el año 2012, en comparación con los 5 534 de 2006. Sin embargo, al mismo tiempo, la proporción de los accidentes de trabajo notificados en el sector construcción y la agricultura sigue siendo muy baja (respectivamente un 5 por ciento y un 3 por ciento de los accidentes notificados) a pesar de la alta siniestralidad que suele caracterizar dichos sectores de actividad ²².
39. Con base en las mencionadas informaciones y estadísticas, el Comité constata que, en un contexto general de alta informalidad que impacta a la mano de obra del país en su conjunto, las dificultades de la inspección de trabajo para hacer cumplir la legislación sobre accidentes de trabajo, especialmente en cuanto a la notificación de los accidentes y el pago de las cotizaciones del seguro de riesgos laborales, parecen afectar de manera más aguda los sectores de la construcción y de la agricultura donde los trabajadores haitianos tienen una fuerte presencia. El Comité considera que dicha situación incrementa la especial

²⁰ *Ibíd.*, pág. 96.

²¹ *Ibíd.*, pág. 148.

²² Estadísticas disponibles en el portal web de la Administradora de Riesgos Laborales.

vulnerabilidad de dichos trabajadores ante los accidentes de trabajo y constituye un notable obstáculo al cumplimiento del Convenio en la práctica. El Comité invita por lo tanto al Gobierno a que, en el marco de su política de fortalecimiento de la inspección de trabajo, priorice los sectores de mayor siniestralidad laboral y de mayor presencia de trabajadores extranjeros, especialmente la construcción y la agricultura.

Ausencia de documentos de identidad

40. Finalmente, el Comité toma nota igualmente de las declaraciones del Gobierno acerca de la dificultad añadida que supondría la situación de muchos trabajadores que carecerían de documentos de identidad de su propio país, creándose así un obstáculo práctico adicional a su afiliación al sistema de seguridad social. El Gobierno indica que dicho fenómeno, que afecta también a una franja de la población dominicana, es especialmente frecuente entre los trabajadores haitianos²³. En su comunicación de febrero de 2012, el Gobierno menciona brevemente una serie de iniciativas al respecto sin especificar si se dirigen únicamente a los ciudadanos dominicanos que carecen de documentación de identidad o también a los haitianos que se encuentren en dicha situación. El Gobierno alude también, en su comunicación de mayo de 2012, a una reunión mantenida con el Embajador de la República de Haití el 18 de enero de 2012.
41. El Comité considera que las dudas que pueden surgir acerca de la nacionalidad haitiana o dominicana de muchas personas presentes en la República Dominicana ponen de relieve la necesidad de un diálogo institucionalizado entre los dos gobiernos sobre esta cuestión. De manera más general, al recordar que el artículo 4 del Convenio prevé que «los Miembros que ratifiquen el presente Convenio se obligan a prestarse mutuamente asistencia con objeto de facilitar la aplicación del Convenio», el Comité considera que la colaboración duradera entre los Estados obligados por dicha disposición del Convenio sería de fundamental importancia para la resolución de las distintas dificultades y desafíos planteados por la aplicación del Convenio en la República Dominicana e identificados en el marco de esta reclamación y que la relevancia de dicho diálogo se vería fortalecida por la participación de los interlocutores sociales de ambos países.

D. Síntesis de las conclusiones del Comité

42. El Comité considera que, si bien la Constitución y el Código del Trabajo dominicanos no establecen, en materia de seguridad social, distinciones basadas en la nacionalidad, los artículos 3 y 5 de la Ley núm. 87/01 de Seguridad Social introducen efectivamente una diferencia de trato entre los trabajadores nacionales y los trabajadores extranjeros al limitar la afiliación al sistema de seguridad social a los trabajadores extranjeros que gozan de la condición de residentes en el país. En la medida en que son aplicables al seguro de riesgos laborales, dichas disposiciones no están en conformidad con el principio consagrado por el artículo 1, párrafo 2, del Convenio en virtud del cual la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de indemnización de los accidentes de trabajo será otorgada sin ninguna condición de residencia. El Comité constata que el Gobierno reconoce que los trabajadores extranjeros no residentes no pueden afiliarse al seguro de riesgos laborales y solicita, por lo tanto, al Gobierno que modifique los artículos 3 y 5 de la ley núm. 87/01 para eliminar la condición general de residencia impuesta a los trabajadores extranjeros

²³ Sólo el 25 por ciento de los trabajadores haitianos del sector del banano entrevistados afirman tener un permiso o carnet de trabajo. En el sector de la construcción, la cifra declarada es del 16,80 por ciento. La mayoría de estos documentos de trabajo corresponden a la categoría de trabajo temporero que no permiten a la persona acceder al estatus de residente. Véase OMLAD, *op.cit.*, págs. 57 y 118.

para, como mínimo, permitir la afiliación de los trabajadores extranjeros al seguro de riesgos laborales *sin condición de residencia*.

43. Acerca de la elaboración por el Gobierno de un Plan Nacional de Regularización de la Migración, el Comité subraya la necesidad de lograr una mayor coherencia entre las políticas de empleo, seguridad social y migración para adecuar la legislación y reglamentación aplicables a las migraciones laborales a las necesidades del mercado de trabajo dominicano. El Comité considera que una situación en donde una legislación empujaría o mantendría a la gran mayoría de la mano de obra extranjera en situación irregular resultaría problemática a la luz de la obligación de los gobiernos de crear condiciones propicias para la efectiva puesta en práctica de la igualdad de trato en materia de indemnización de los accidentes de trabajo. De igual manera, el Comité considera que la mejora de la inclusión y protección de los trabajadores móviles u ocasionales por el seguro de riesgos laborales es necesaria para alcanzar un cumplimiento efectivo, y no sólo formal, del Convenio. Con este fin, el Gobierno puede también estudiar la situación de otros grupos de trabajadores con alta presencia de trabajadores extranjeros que podrían experimentar dificultades similares.
44. El Comité constata que las dificultades de la inspección de trabajo para hacer cumplir la legislación sobre accidentes de trabajo, especialmente en cuanto a la notificación de los accidentes y el pago de las cotizaciones del seguro de riesgos laborales, incrementan la especial vulnerabilidad de los trabajadores haitianos ante los accidentes de trabajo y constituyen un notable obstáculo al cumplimiento del Convenio en la práctica. El Comité solicita, por lo tanto, al Gobierno que en el marco de su política de fortalecimiento de la inspección de trabajo, priorice los sectores de mayor siniestralidad laboral y de mayor presencia de trabajadores extranjeros, especialmente la construcción y la agricultura.
45. El Comité observa finalmente que la falta de documentos de identidad de su propio país de los cuales carecen un número importante de trabajadores haitianos presentes en República Dominicana crearía un obstáculo práctico adicional para su afiliación al sistema de seguridad social sobre los riesgos laborales. El Comité constata que esta dificultad no puede ser resuelta de manera satisfactoria sin una colaboración duradera entre los Gobiernos de la República Dominicana y de Haití. De manera más general, el Comité considera que la colaboración duradera entre los Estados obligados por dicha disposición del Convenio sería de fundamental importancia para la resolución de las distintas dificultades y desafíos planteados por la aplicación del Convenio en la República Dominicana e identificados en el marco de esta reclamación y que la relevancia de dicho diálogo se vería fortalecida por la participación de los interlocutores sociales de ambos países.

IV. Recomendaciones del Comité

46. *A la luz de las conclusiones que preceden, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*
 - a) *apruebe el presente informe, llamando especialmente la atención del Gobierno sobre las acciones solicitadas en los párrafos 42 a 45;*
 - b) *invite al Gobierno a que pida la asistencia técnica de la OIT para poner en práctica las acciones solicitadas;*
 - c) *invite al Gobierno a que incluya permanentemente a los interlocutores sociales en la puesta en práctica de las acciones solicitadas;*

- d) invite al Gobierno a que, en una memoria presentada para su consideración en la próxima sesión de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, proporcione informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las recomendaciones formuladas anteriormente a fin de que ésta pueda proseguir el examen de los problemas planteados en relación con la aplicación del Convenio, y*
- e) dé a conocer el presente informe, y declare cerrado el procedimiento de reclamación que había incoado la Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD) alegando el incumplimiento por la República Dominicana del Convenio núm. 19.*

Ginebra, 21 de marzo de 2013