

# ESTUDIOS MIGRATORIOS

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

Revista para el fomento y difusión del conocimiento  
científico en materia de movilidad humana

Número 5 | Año 2023

ISSN: 2737-6834





DIRECTOR

CONSEJO  
EDITORIAL  
DEL INM RD

EQUIPO DE  
REDACCIÓN

IMPRESIÓN

ISSN

IMÁGENES DE PORTADA  
Y PORTADILLAS

IMÁGENES DE  
INTERIOR

## ESTUDIOS MIGRATORIOS

Revista del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) para el fomento y difusión del conocimiento científico en materia de movilidad humana. De distribución gratuita.

Edición digital disponible en

[www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do)

[www.issuu.com/inmrd](http://www.issuu.com/inmrd)

**Wilfredo Lozano** Director Ejecutivo del INM RD

**Alejandro Portes** (Miembro de honor)  
Profesor emérito Universidad de Princeton

**Frank Cáceres**  
Universidad Autónoma de Santo Domingo

**Joaquín Eguren**  
Universidad Pontificia Comillas

**Manuel Ángel Castillo**  
El Colegio de México

**Marina Ariza**  
Universidad Nacional Autónoma de México

**Ninna Sørensen**  
Instituto Danés de Estudios Internacionales

**Adria de la Cruz** Asesoría técnica

**Jessica Mordechay** Encargada de la División de Comunicación

**Laura Longa M.** Diseño y diagramación

**Aimara Vera** Edición y corrección de estilo

**Editora Búho, SRL**

**2737-6834**

Obras de Ada Balcácer, cortesía de su hija Marian Balcácer y del Museo de Arte Moderno\*

Shutterstock, Pexels, Unsplash, publicaciones del INM RD, sitios web gubernamentales y diarios nacionales

\*Las imágenes de las obras de Ada Balcácer incluidas en este número han sido facilitadas por el Museo de Arte Moderno, con la anuencia de su hija Marian Balcácer, quien otorgó el permiso para su uso exclusivo en este número de la revista. El Instituto Nacional de Migración expresa su agradecimiento a Marian Balcácer y al Museo de Arte Moderno en la persona de su director Arq. Federico Fondeur.


### CONTACTOS

Calle Manuel Rodríguez Objío, núm.12, Gazcue, Distrito Nacional, República Dominicana

Tel: 809-412-0666 | E-mail: [info@inm.gob.do](mailto:info@inm.gob.do)

### OFICINA DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN (OAI)

El INM RD cumple con los objetivos de transparencia establecidos en la Ley General 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública. Para más información puede comunicarse por el teléfono 809-412-0666, ext. 234. Correo electrónico: [rai@inm.gob.do](mailto:rai@inm.gob.do) o ingresar a [www.inm.gob.do/transparencia/](http://www.inm.gob.do/transparencia/)

Visita nuestra página web [www.inm.gob.do](http://www.inm.gob.do) | Síguenos en nuestras redes sociales  INM RD  @INM\_RD

Política de derecho de autor: Los autores ceden los derechos de publicación a la revista para su difusión en las versiones impresa y digital. Una vez los artículos hayan sido publicados, dichos derechos quedan en manos de los autores para utilizarlos en otros medios que consideren, siempre y cuando citen el artículo con su fuente primaria de publicación.

La coyuntura mundial —y latinoamericana en particular— ha colocado la cuestión migratoria en un campo problemático insoslayable como tema de la agenda global. Nadie discute hoy que las migraciones constituyen un componente esencial del debate político, económico y social en los Estados naciones, en los programas de las agencias de desarrollo y en las discusiones de los partidos políticos. Esta realidad nos conduce a una compleja paradoja: todos reconocemos la importancia del fenómeno migratorio, ya sea como un problema o como una oportunidad para potenciar el desarrollo. El resultado de esta tensión es que en la práctica la cuestión migratoria encuentra serios obstáculos para una discusión serena y responsable entre los actores políticos, los Estados naciones involucrados en los desplazamientos migratorios e incluso las propias agencias de desarrollo comprometidas con su gobernanza.

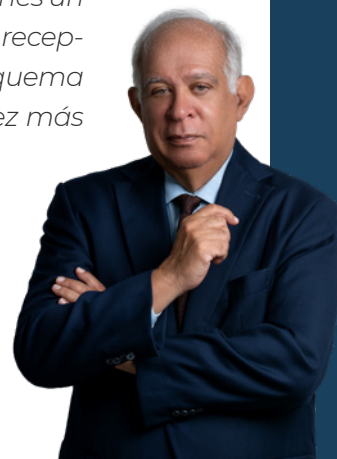
El imperativo de actuar acorrala los Estados y sociedades afectados por este fenómeno. Es hora de que enfrentemos la realidad migratoria comprendiéndola, conociéndola, asumiéndola como premisa de las acciones que deben emprenderse y de las políticas públicas que deben impulsarse. Comencemos por fomentar la discusión racional entre los actores involucrados, que es condición necesaria para generar propuestas eficaces que permitan la gobernanza democrática de la migración.

Responsabilizados con esta problemática, en este número rendimos especial tributo a Stephen Castles, reconocido teórico de las migraciones. Por ello publicamos un ensayo de su autoría, al tiempo que realizamos una entrevista a su colega y amigo Raúl Delgado Wise. Ambos se centran en la mirada desde el sur en el estudio de la relación entre migración y desarrollo.

En la presente entrega de Estudios Migratorios se proponen varios abordajes en la reflexión sobre las acciones de políticas que apoyen la buena gobernanza de las migraciones: la que respete los derechos humanos de los migrantes sin sacrificar la defensa legítima de los Estados para garantizar la soberanía de las naciones; la que enfrente el drama humano de los desplazamientos de miles de personas en condiciones precarias o en situaciones de alto riesgo, asumiendo con responsabilidad las desigualdades; la que haga de las migraciones un recurso del desarrollo; la que conduzca a los Estados emisores y receptores a un compromiso responsable que genere un nuevo esquema de cooperación regional y global de cara a un mundo cada vez más interdependiente y globalizado.

W. Lozano

**Wilfredo Lozano**  
Director ejecutivo  
Instituto Nacional de Migración



# CONTENIDO

## ARTÍCULOS

- Transformación social y movilidad humana:  
Reflexiones sobre el pasado, presente y futuro  
de las migraciones | STEPHEN CASTLES **8**
- Los cuidados y la migración: hacia políticas de cuidado  
transformadoras | LARRAITZ LEXARTZA Y PAZ ARANCIBIA **34**
- Políticas públicas y realidad migratoria  
en República Dominicana | WILFREDO LOZANO **48**
- Determinantes de la emigración dominicana 1990-2020  
| LAURA MARIE MÉNDEZ **82**

## DIÁLOGO

- Diez preguntas a Raúl Delgado Wise **112**

## RESEÑAS

- Historia de dos ciudades: Santo Domingo  
y Nueva York después de 1950* | FRANK MOYA PONS **130**
- En torno a la última edición de *Colonización y política:  
Los japoneses y otros inmigrantes en la República  
Dominicana* de Valentina Peguero | ANGELINE MOLINA **134**
- Mercado de trabajo agrícola e inmigración.  
Una mirada a la Encuesta Sectorial Agrícola (ENAGROT-2022)*  
| GUILLERMO ALBERTO MOTA Y LAURA MARIE MÉNDEZ **144**

## NOTICIAS

- Maestría en políticas migratorias y desarrollo  
en el Caribe: una respuesta a los desafíos migratorios  
en la región | JESSICA MORDECHAY **150**
- Clásicos de la Migración Dominicana: Proyecto editorial  
del Instituto Nacional de Migración y el Banco de Reservas  
| AIMARA VERA RIVERÓN **152**
- Gobierno, intelectuales y políticos dominicanos firman Pacto  
Nación para abordar la crisis haitiana | JESSICA MORDECHAY **156**

# NORMAS EDITORIALES

## REVISTA *ESTUDIOS MIGRATORIOS*

**Alcance:** *Estudios Migratorios* es una revista de divulgación científica del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana, centrada en el estudio y análisis de las migraciones.

**Periodicidad:** anual

**Se recibirán** artículos, notas de investigación, reseñas de libros, entrevistas a expertos en migración y noticias relevantes en español sobre el tema de la movilidad humana en República Dominicana y a nivel internacional. Todas las colaboraciones deben ser inéditas.

**Los autores** deben indicar nombre completo, grado académico, adscripción institucional, cargo actual, dirección postal, dirección electrónica, número telefónico y síntesis curricular (que no exceda las 150 palabras), así como una foto en extensión jpg o tif con más de 600 dpi de resolución.

**Los artículos** deben incluir en la primera página el título, el nombre del autor o los autores, las palabras claves y un resumen de su contenido (que no exceda las 200 palabras) en español e inglés.

**Los artículos** tendrán un mínimo de 2,500 palabras y un máximo de 7,000. Se presentarán en formato Word, tamaño carta (21.5 × 28 cm/8.5 × 11"), en letra Times New Roman, en 12 puntos y a doble espacio.

**Las referencias** dentro del texto irán entre paréntesis (solo el apellido del autor o los autores, el año de publicación y las páginas). Por ejemplo: En caso de uno o dos autores (apellido/s, año, pp.), en caso de más de dos autores (apellido del primer autor *et al.*, año, pp.).

**Las notas** irán al final del texto, antes de la bibliografía y no pasarán de 10 líneas de extensión.

**Las referencias, las notas y la bibliografía** se presentarán por la norma de estilo de la American Psychological Association (APA).

**Los materiales auxiliares** deben ir incluidos dentro del texto y también se enviarán por separado en formato editable jpg o tif a más de 600 dpi de resolución (en colores o en blanco y negro).

**Cada material auxiliar** se enumerará de forma consecutiva según su tipo (cuadro, gráfico, mapa, ilustración, esquema, etc.) e irá acompañado de su título centrado y destacado en negritas en Times New Roman y 12 puntos.





# SKY DIVERS ARE

# Transformación social y movilidad humana:

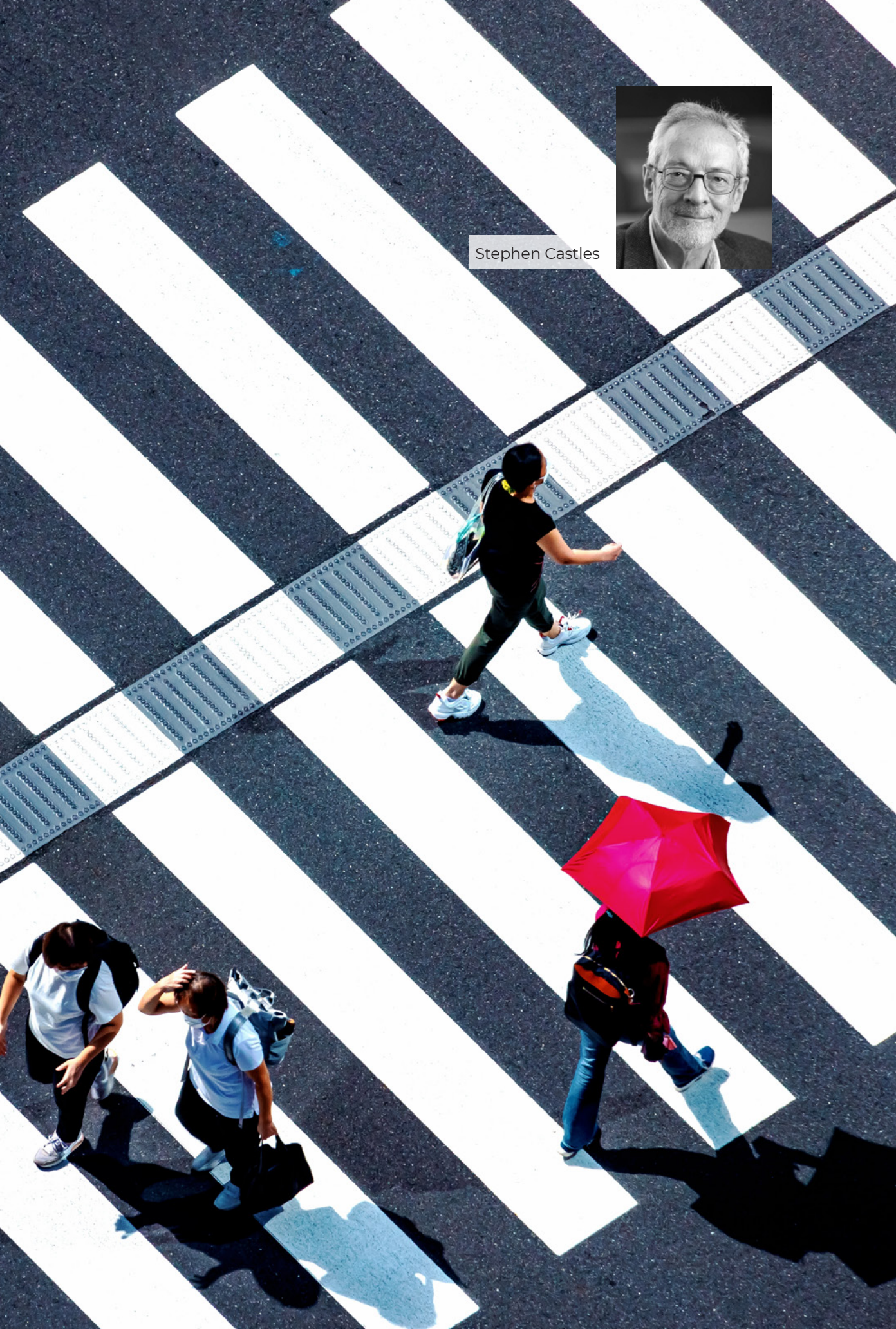
Reflexiones sobre el pasado,  
presente y futuro de  
las migraciones<sup>1</sup>







Stephen Castles



## INTRODUCCIÓN AL ARTÍCULO DE STEPHEN CASTLES

Stephen Castles figura entre los más prominentes teóricos en el campo de los estudios migratorios. Su mirada, siempre crítica y comprometida socialmente, abre invaluable vetas analíticas para desentrañar la naturaleza de la movilidad humana desde un formidable mirador: las dinámicas de transformación social que se gestan en el seno del capitalismo e imperialismo contemporáneos. Por ello, a dos años de su sensible fallecimiento, la revista *Estudios Migratorios* decidió publicar, en un número especial dedicado a su memoria, la traducción al castellano de un ensayo particularmente significativo de su vasta obra: «Transformación social y movilidad humana: reflexiones sobre el pasado, presente y futuro de las migraciones», que originalmente fue publicado en 2018 en el *Journal of Intercultural Studies* (volumen 39, número 2).

A través de este ensayo, Stephen Castles nos brinda un análisis del curso que sigue la migración internacional del periodo de posguerra a la actualidad. Para tal fin, su análisis se divide en cuatro subperiodos que se distinguen por la manera como la migración es moldeada por el contexto histórico en el que se desenvuelve y, a su vez, por la forma en la que esta incide en aquel. Tal es el caso, por ejemplo, de la formación de sociedades multiculturales y el

establecimiento de segmentos racializados al seno de la clase trabajadora.

Otro rasgo significativo del ensayo es que, a través de él, el autor comparte aspectos relevantes de su propio itinerario intelectual. Resulta interesante advertir que, a través de su práctica política, en calidad de académico y activista, fue delineando su propia agenda de investigación.

El ensayo concluye con una reflexión sobre la incertidumbre que prevalece en torno al futuro de la migración de cara a la naturaleza, cada vez más excluyente, de la expansión del capital a escala global, al profundizar las desigualdades sociales y las asimetrías entre países. Al respecto, Stephen Castles nos expresa, categóricamente, su preocupación por el recrudecimiento del nacionalismo y el populismo en diversas partes del mundo, donde lo crítico de este fenómeno estriba —como advierte— en el hecho de que se nutre de *posturas antiinmigrantes*, de carácter xenófobo, clasista y racista, que operan como una poderosa fuerza movilizadora al servicio de la ultraderecha y el fascismo.

Antes de finalizar este breve comentario quisiera hacer referencia a un tema de creciente importancia en la agenda internacional que guarda una estrecha relación con la problemática referida y en torno al cual tuve la enorme fortuna y privilegio de colaborar con Stephen por casi dos décadas. Me refiero a la cuestión de *la relación entre migración y desarrollo*.

Nuestro interés en la temática surge del debate académico y político que acompañó el Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo en 2006, el Foro Mundial de Migración y Desarrollo que inicia en 2007 y, más recientemente, el Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular. A partir de nuestra activa participación en dichos foros al lado de organizaciones de la sociedad civil, fuimos construyendo un marco analítico comprehensivo sobre la temática apoyado en su vasto y profundo conocimiento de las dinámicas migratorias a nivel mundial y mi propia perspectiva sustentada en el pensamiento crítico latinoamericano. Este proceso fue enriquecido a través de nuestra participación en foros alternos como Acción Global de los Pueblos y el Foro Social Mundial de las Migraciones. Con el paso del tiempo, Stephen y yo cultivamos una valiosa relación académica y política que cristalizó en una entrañable e imperecedera amistad.

El primer trabajo conjunto que realizamos fue la coedición del libro *Migration and Development: Perspectives from the South*, el cual fue simultáneamente traducido al español. A partir de varias reuniones en Bellagio y Ciudad de México coincidimos en la necesidad de analizar el nexo entre migración y desarrollo desde un prisma contrahegemónico que caracterizamos como

*perspectiva del Sur*. Más que una simple negación de la postura hegemónica, esta perspectiva entraña una negación de la negación en términos dialécticos, con miras a construir una perspectiva integral, incluyente, emancipatoria y libertaria. Entre otras cosas, vislumbramos el carácter ahistórico y descontextualizado de la postura hegemónica, que pasa por alto y obnubila el hecho de que la migración es parte de la transformación social global que comienza con la expansión colonial europea en el siglo XVI. Se trata, en esencia, de una perspectiva que ignora las causas profundas de la migración, desdeña las violaciones a los derechos humanos que cotidianamente se cometen en los países de tránsito y destino y oculta las enormes contribuciones económicas, políticas, sociales y culturales de los migrantes a las sociedades y países de destino.

Solo me resta señalar que, a través de su vida y obra, Stephen Castles nos deja un invaluable legado y un valioso ejemplo a seguir. Enhorabuena a la iniciativa de *Estudios Migratorios* de honrar su memoria al dedicar este número especial de la revista con la traducción al castellano de uno de los ensayos más representativos de su trascendental obra.

RAÚL DELGADO WISE



La migración internacional se ha vuelto un tema central de la política internacional. A la vez es el asunto prioritario de la política doméstica en muchos países. Claro está que la migración ha sido una temática política significativa durante varias décadas, pero es únicamente en los últimos 2-3 años que viene siendo un tema que marca tendencias, decide elecciones y hace o deshace alianzas. Los ejemplos son conocidos. Los activistas en pro de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (UE) alegaron que trabajadores desde Europa occidental y Europa central movilizándose dentro de la UE estaban llevando los «trabajos británicos» y que los flujos de refugiados desde el Medio Oriente constituyeron una amenaza a la seguridad. «La soberanía» se equiparó con restricción migratoria. En Estados Unidos una de las consignas más famosas de Donald Trump fue que iba a ordenar deportaciones masivas de migrantes irregulares de México, quienes etiquetó como «violadores» y «criminales». También llamó a que se hiciera «un gran muro» para dejar fuera a migrantes irregulares en el futuro. Parar la migración se ha convertido en una llamada aglutinadora de la ultraderecha en las elecciones en 2017 en los Países Bajos, Francia y Alemania.

Pero no se restringe el control migratorio como elemento clave del nacionalismo populista a Europa y Estados Unidos: en febrero de 2017, Mauricio Macri, presidente de Argentina, firmó una orden ejecutiva para dejar fuera a migrantes y deportar a aquellos con registros criminales. Además, habló sobre la construcción de un muro para detener la entrada irregular (*Guardian Weekly*, 10 de febrero de 2017). El partido australiano quiere dejar fuera a migrantes musulmanes, prohibir

ciertas formas de vestuario islámico y vetar la certificación halal de alimentos. El Partido Laborista de Australia (ALP por sus siglas en inglés) apoya medidas punitivas contra solicitantes de asilo que llegan en barco, aseverando que es una necesidad política puesto que la mayor parte de la población está de acuerdo con las políticas del gobierno «de devolver los barcos». Desde una perspectiva más positiva, la ONU celebró su primera Cumbre de las Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes el 19 de septiembre de 2016.

Somos testigos del auge del nacionalismo y el populismo en muchas partes del mundo, con la oposición a la inmigración como su motor principal. Es esencial para científicos de las ciencias sociales y grupos de incidencia política comprender las causas y posibles efectos de este giro político mayor. En este capítulo quiero hablar primeramente de los patrones cambiantes de la migración internacional desde finales de los años 1940, y luego sobre las maneras en que los estudios sobre la migración han desarrollado una respuesta a la necesidad de entender las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales de la movilidad humana. Esto incluirá mencionar mi propio rol en el desarrollo de estudios migratorios en sus diferentes fases.

## **PRIMERA FASE DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LA POSGUERRA: FINALES DE LOS AÑOS 1940 A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 1970**

Los aspectos principales de la económica política en este periodo fueron la concentración de inversión en los viejos países industriales, sobre todo en las industrias de manufactura.

Los asuntos internacionales fueron dominados por el conflicto Este-Oeste y por la disolución de los grandes imperios de Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos, mediante luchas de liberación coloniales. Estados Unidos emprendió el establecimiento de una nueva forma de dominio neocolonial, lo que fue resistido por movimientos nacionales de liberación, especialmente en Indochina y América Latina.

La tendencia principal en la migración europea en este periodo fue el reclutamiento de trabajadores manuales, como trabajadores invitados temporeros desde Europa del sur y Turquía o como inmigrantes de colonias o excolonias. «Trabajadores invitados» fueron reclutados por la mayoría de

los países de Europa Occidental y no fueron permitidos a quedarse más que algunos años y tampoco pudieron traer a personas dependientes. Los migrantes poscoloniales a Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos usualmente tuvieron la ciudadanía del país de destino y el derecho a asentarse y traer a sus familias.

En el caso de los llamados «países clásicos de inmigración» (Estados Unidos, Australia, Canadá, Argentina, Brasil y otros países de América Latina), el propósito oficial fue aumentar la población mediante la migración familiar y obtener mano de obra —mayormente trabajadores manuales— en los primeros años, pero dentro de poco también trabajadores calificados. El Acta de Inmigración de Estados Unidos de



1965 condujo a —inesperadamente— la creación de un sistema de aumento rápido, en el cual el derecho a traer a familiares fue un factor clave.

Me di cuenta por primera vez de la importancia de los trabajadores migrantes en Europa Occidental de la posguerra cuando fui estudiante de Sociología en Fráncfort am Main a comienzos de los años 1960. Tuve que hacer fila para reportarme ante el *Ausländerpolizei* (Policía de Extranjeros) para obtener mi permiso de residencia. Me encontraba hacienda fila en los corredores concurridos de la sede de la Policía, junto con trabajadores de Italia, España, Turquía, Yugoslavia y muchos otros países. Me sorprendió el trato brusco de parte de oficiales de menor rango, quienes

echaron a personas que habían hecho fila durante horas, solamente por haber cometido un error menor en llenar los formularios voluminosos de solicitud. La mayoría de las personas migrantes recién llegadas dominaban poco el alemán y sencillamente no comprendieron los documentos burocráticos.

Iba a la estación principal de ferrocarril los domingos para comprar un periódico en inglés. La plaza estaba llena de grupos de migrantes de varias nacionalidades que se juntaban para hablar y leer los periódicos de sus países de origen el día libre de sus fábricas o lugares de construcción. Era como estar en un mercado mediterráneo que no era del agrado de algunos viajeros alemanes a quienes le preocupaba el *Verfremdung* (dominio extranjero). Durante cierto tiempo vivía en un ático de una casa entre estudiantes y trabajadores griegos. El racismo fue fuerte contra europeos de Europa del sur: algunos propietarios cobraban alquileres altos por cuartos de servicio mientras que otros propietarios negaban el alquiler a extranjeros.

Me llamó la atención que los teóricos emancipadores de la Escuela de Fráncfort —mis profesores fueron Adorno, Horkheimer, Habermas, y Marcuse— sopesaron poco el proletariado nuevo racializado que fue tan crucial, el *Wirtschaftswunder* (milagro económico) de Alemania del este. Fueron estas experiencias las que me motivaron más tarde en la Universidad de Sussex para escribir, primero, mi disertación de maestría sobre trabajadores extranjeros en Alemania y luego mi tesis doctoral donde comparo la migración y su significado para la sociedad en Gran Bretaña, Alemania, Francia y Suiza.

Esta tesis, junto con la de mi primera esposa Godula Kosack, formaron la



base de un libro publicado por Oxford University Press en 1973: *Trabajadores inmigrantes y estructura de clase en la transformación social y la movilidad humana en Europa Occidental* (Castles y Kosack, 1973). Este libro fue un análisis de la primera fase de la migración de posguerra, cómo afectó a Europa, y también una crítica a investigadores británicos que ignoraron otros países europeos. En ese momento, el paradigma dominante entre el grupo reducido de académicos que estudiaron la migración se basó en la psicología social: pensaban que hubo un prejuicio natural contra «extranjeros de tez negra», pero que con el tiempo desaparecería. El abordaje de los científicos de las ciencias sociales británicos fue basado en la teoría del «ciclo de relaciones raciales», según la cual la inmigración conduce inexorablemente a la asimilación. Los investigadores compararon la experiencia británica con Estados Unidos y Sudáfrica. Los trabajadores migrantes en otros países de Europa no fueron considerados relevantes para comparaciones y los científicos de las ciencias sociales británicos desconocieron prácticamente su existencia.

Lo original de *Trabajadores inmigrantes...* es que utilizó un abordaje de economía política para sostener que la gran mayoría de trabajadores migrantes ocuparon el mismo lugar en el proceso de producción, independientemente de ser afrocaribeños, del sur de Asia en Gran Bretaña, de Europa del Sur, turcos o de África del Norte en Alemania, Francia y Suiza.

Los trabajadores migrantes —no importa sus orígenes— se forjaron como un nuevo estrato más bajo dentro de la clase trabajadora. En el caso de migrantes negros y asiáticos fue el racismo contra personas no europeas

lo que garantizó que los migrantes se quedaran disponibles para trabajos de baja calificación. En los «trabajadores invitados» con permisos temporales de trabajo, la discriminación legal tuvo el mismo efecto que el racismo, aunque este también fue significativo. En efecto, el racismo fue institucionalizado mediante el principio de «rotación» diseñado para prevenir el asentamiento a largo plazo de trabajadores extranjeros y asegurar que se quedaran en puestos de poca calificación. Los «trabajadores informales» aparecieron como un estrato permanente inferior, que accedían mediante rotaciones, un nuevo fenómeno en el análisis de clase.

La función de los trabajadores migrantes en Europa Occidental, independientemente de su país de origen, fue proveer trabajo relativamente barato para los empleadores, mientras que ayudaron a mantener deprimidos los niveles de los sueldos promedios, funcionando como un «ejército industrial de reserva» (los empleadores alemanes lo llamaron *Konjunkturpuffer*, literalmente un tapón contra un declive económico) que se podía reclutar o despachar según la situación del mercado laboral. Apoyamos este análisis con un examen meticuloso de las condiciones de vida y de trabajo de migrantes en cada uno de los cuatro países. *Trabajadores inmigrantes...* señaló también la importancia de la agencia y la identidad de migrantes. El dramaturgo suizo Max Frisch destacó: *Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen* («hicimos una llamada para trabajadores y la gente llegó»). Muchos trabajadores migrantes tuvieron experiencia de luchas políticas, sindicales y anticoloniales antes de migrar. Otros se alistaron en las filas de sindicatos o grupos de activistas migrantes debido a las experiencias





de racismo y discriminación en el país de destino. Estas personas que no se implicaron en la política tuvieron aspiraciones individuales que muchas veces chocaron con objetivos oficiales. En cada fase de la migración es importante considerar la agencia migratoria como un factor mayor en resistencia y cambio. Se dedicó un capítulo de *Trabajadores inmigrantes...* a examinar el rol de los sindicatos y cómo afectó los trabajadores migrantes, además de su militancia creciente en acción industrial.

## **SEGUNDA FASE: 1970-1980**

Después de la crisis del Petróleo de 1973, los Gobiernos europeos imaginaban que los «trabajadores invitados» iban a salir y que eso aliviaría el desempleo. El rol de liderazgo asumido por trabajadores migrantes en grandes disputas, como en las industrias de automóviles de Alemania y Francia, también había comenzado a perturbar a los gobiernos. Algunos migrantes se fueron efectivamente a casa, pero muchos se quedaron, especialmente

gente de Turquía (muchos de ellos de etnicidad kurda), que fue severamente afectada tanto por la recesión como por la represión política después del golpe militar de 1980. Gran Bretaña había introducido una legislación para reducir la inmigración de la Mancomunidad mucho más temprano, en 1962, en respuesta a los motines raciales en Londres y otras ciudades. A lo largo de Europa Occidental la reunión familiar y el asentamiento permanente crecieron a pesar de los esfuerzos oficiales para prevenirlo. Garantías constitucionales de la integridad de la familia y sistemas universales de bienestar crearon las condiciones para el asentamiento. En los países clásicos de la inmigración, a mediados de los años 1970, la recesión global ralentizó de manera temporal la inmigración, pero en los años 1980 los movimientos estaban en auge de nuevo, con más énfasis en el reclutamiento de migrantes con niveles altos de calificación. Hubo migración irregular creciente, especialmente a los Estados Unidos.

Mirando hacia atrás, claro está que esta fase fue vinculada a los comienzos



de un modelo neoliberal de globalización: corporaciones multinacionales comenzaron a reubicar trabajos de baja calificación a países industriales emergentes, sobre todo Asia, mientras se concentraron en la investigación y actividades de desarrollo y comercio en los viejos países industriales, ahora percibidos como áreas posindustriales. Las nuevas cadenas globales de valor fueron viables debido a transporte más barato, tecnologías electrónicas desarrolladas rápidamente y la imposición del modelo neoliberal sobre las economías a escala global. La estabilidad política y la seguridad fueron esenciales para este nuevo modelo y garantizadas por la hegemonía emergente global de Estados Unidos. La globalización neoliberal prometió un repunte económico para los países más pobres y la prosperidad continuada para las clases trabajadoras y medias de los países (ahora) posindustriales. Las raíces del auge actual del populismo se encuentran en la falta de sustentación de estas promesas, lo cual se demuestra en el incremento de la desigualdad tanto dentro como entre naciones (Piketty, 2014).

Los países del Golfo lideraron una nueva tendencia en migración global: el aumento significativo en ingresos del petróleo condujo a una ola de urbanización, basada en el reclutamiento de migrantes temporeros desde los países asiáticos. A estos trabajadores por contrato no se les permitió asentarse ni traer a los miembros de sus familias. Los Gobiernos creyeron que estos sistemas temporeros laborales no iban a repetir la experiencia europea de «trabajadores invitados» que se quedaron como residentes, debido a una carencia de garantías de derechos humanos y la ausencia de estados de bienestar. Los países emergentes industrializados de Asia del este y sudeste comenzaron también a reclutar

trabajadores migrantes temporeros con regulación estricta acorde con el modelo de los países petroleros del Golfo.

En 1972 estaba enseñando economía política a estudiantes de trabajo social en Fráncfort. Subrayamos el aprendizaje por proyecto: grupos de estudiantes y de profesores fuimos en pasantías para aprender sobre la niñez migrante en cuidado diurno y de jóvenes migrantes en centros para jóvenes. Comencé a interesarme en ideas sobre educación alternativa que combinaron el aprendizaje con el trabajo productivo. Esto llevó al libro *La educación del futuro: Una introducción a la teoría y la práctica de educación socialista* (Castles y Wüstenberg, 1979), y luego dos años de trabajo educacional práctico, primero en un área de clase trabajadora en Bristol y después con migrantes jóvenes rural-urbanos en Zimbabue y Botsuana.

Pero regresé rápidamente a los estudios migratorios. Quedaba claro que familias de migrantes fueron asentándose de manera permanente en Alemania. Una nueva segunda generación emergió, y muchos de sus miembros experimentaron discriminación legal, exclusión social y racismo. Esto iba en contra de la ideología oficial de estadia temporal, que rezaba que «la República Federal de Alemania no es un país de inmigración». Esta retórica, que iba en contra de los hechos evidentes, se mantuvo en la mayoría de los políticos centristas hasta mediados de los años 1990. La ideología fue un obstáculo mayor a las medidas educativas y de bienestar necesarias para permitir a migrantes y sus descendientes oportunidades iguales en la educación y el trabajo y una plena participación en la sociedad alemana.

El resultado fue la emergencia de nuevas minorías étnicas y sociedades divididas, exactamente lo que la política

de no integración alemana había intentado evitar. Las familias turcas en particular se fueron agrupando en ciertas áreas, Kreuzberg en Berlín. La situación fue similar en otros países de Europa Occidental. En Gran Bretaña, viejas ciudades de textiles se convirtieron en áreas de concentración de migrantes y empobrecimiento. En Francia fue los proyectos enormes de vivienda (los *banlieues*) en las periferias de las ciudades que se convirtieron en centros de empobrecimiento y violencia. He documentado estos desarrollos en mi libro de 1974: *Aquí para quedarse: Las minorías nuevas étnicas de Europa Occidental* (Castles et al., 1984), que se derivó considerablemente de mi experiencia de vivir en un área étnicamente diversa en Fráncfort, trabajando en centros de jóvenes y facilidades para cuidados de niñez con mis estudiantes y activismo contra formas discriminatorias de la provisión de vivienda. En 1984 he visitado Australia en el marco de una gira para dar conferencias, y me fascinó el multiculturalismo, que pareció mucho más realista que las ideas europeas de asimilación obligada o integración por vía única. Con el tiempo, hubo un reconocimiento creciente de que la asimilación cultural no se estaba dando en Europa y en muchos lugares hubo un giro cauteloso hacia abordajes multiculturales, aunque muchas veces bajo otras etiquetas (como «política de minorías» en los Países Bajos o «libertad de escoger» en Suecia). Gran Bretaña introdujo una serie de Actas de Relaciones Raciales, diseñada para combatir la discriminación contra inmigrantes afrocaribeños y asiáticos. Allí se acuñó el término multiculturalismo, pero activistas negras sostuvieron que esto redujo el problema central a diferencias culturales y fue una manera de evadir el asunto del racismo.

## TERCERA FASE: FINALES 1980–2008

Hacia finales de los años 1980 quedaba claro que el modelo económico neoliberal había logrado dominar a escala global. El colapso del bloque soviético en 1989–1990 era tanto un síntoma como un reconocimiento de esta victoria. El país principal socialista que se quedaba, China, adoptó aspectos mayores del modelo económico neoliberal. Los resultados fueron la globalización rápida de mercados liberales, la importancia creciente de cadenas globales de valor y una nueva división internacional del trabajo. Se percibió la migración como un elemento clave de la globalización y jugó un rol significativo en mercados regionales laborales en cada región del mundo, además de la movilidad entre continentes. Sin embargo, mientras que las entidades globales de regulación habían sido establecidas para la finanza (el Fondo Monetario Internacional [IMF] y el Banco Mundial) y comercio (Organización Mundial de Comercio), brillaba por su ausencia la gobernanza global para establecer estándares para migración y proteger los derechos de las personas en movilidad humana. El control nacional de migración llegó a ser percibido como una de las pocas funciones que se quedan para el Estado nación y ser celosamente guardado.

Los años 1990 fueron también un periodo de escepticismo creciente sobre multiculturalismo en muchos países de inmigración y un nuevo énfasis en integración y cohesión social. Los ataques de Nueva York del 11 de septiembre 2001 atizaron la percepción de migración como una amenaza a la seguridad, con un subtexto fuerte de desconfianza de personas de un trasfondo islámico.



No obstante, la migración internacional siguió creciendo. En los países posindustriales se le ponía más atención a las habilidades para compensar los déficits en los sistemas nacionales de educación. Los países nuevamente industrializados en Asia también se convirtieron en competidores en atraer a las personas más calificadas. A la vez, los Gobiernos de los países de destino de las personas migrantes sostuvieron que ya no necesitaban migrantes de baja calificación. En realidad, los factores demográficos y económicos hicieron esencial el reclutamiento de trabajadores de baja calificación, sobre todo de hombres para la agricultura, la manufactura y la construcción y las mujeres para la manufactura y el trabajo doméstico y sectores de cuidados. Estos trabajadores podían solo llegar mediante sistemas temporales, que prohibieron estadías de larga duración, o como migrantes irregulares. En 2008 Estados Unidos tuvo unos 12 millones de residentes indocumentados.

Me mudé a Australia en 1986 para el puesto de director del Centro de Estudios Multiculturales (CMS por

sus siglas en inglés) en la Universidad de Wollongong. En vista del financiamiento inadecuado para la investigación universitaria, los empleados del CMS pasaron mucho tiempo haciendo estudios de investigación y evaluación tanto para las agencias federales como del Estado, por ejemplo, sobre el reconocimiento de calificaciones del extranjero o la conveniencia de las políticas de educación y bienestar para residentes de origen migrante. Sin embargo, mantuvimos un posicionamiento crítico. Nuestra discusión de la celebración en Australia del bicentenario del asentamiento de blancos en 1988 fue titulada (de manera optimista como ahora luce) *Identidad equivocada: multiculturalismo y la desaparición de nacionalismo en Australia* (Castles et al., 1988). Junto con otros colegas de la Universidad de Wollongong, sacamos también una compilación titulada *Los italianos de Australia. Cultura y comunidad en una sociedad de cambio* (Castles et al. 1992), que examinó las experiencias de uno de los grupos más numerosos de inmigrantes en Australia y analizó cómo la presencia italiana

había cambiado la cultura más amplia y la sociedad.

Al mismo tiempo, la mudanza a Australia me hizo entender que la migración internacional fue precisamente un asunto global y, en efecto, una parte integral de la globalización. Después de encontrarme con Mark Miller en la Universidad de Delaware durante un tiempo sabático en la Universidad de Cornell en 1988, decidí juntarme con él para escribir un libro sobre las dimensiones globales de migración y sus vínculos con procesos de cambio económico, social y político. El resultado fue la primera edición de *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno* (Castles y Miller, 1993), que, mirando hacia atrás, parece demasiado enfocado en el norte global, con poca información sobre los movimientos migratorios que se están llevando a cabo en Asia, África, y América Latina. Hemos corregido este sesgo en ediciones posteriores, especialmente en la quinta edición (Castles *et al.*, 2014a).

En 1996 el Gobierno de coalición de John Howard llegó al poder después de un periodo largo de gobierno del ALP. A Howard le interesaba sobrepasar al «Partido de una Sola Nación» de Pauline Hanson respecto a la retórica antinmigrante y antimulticulturalismo. La fuerza continuada del racismo y la discriminación tanto contra los australianos indígenas como los inmigrantes fue insoslayable. Ellie Vasta y yo hemos documentado las viejas y las nuevas formas de la racialización de minorías en un libro titulado *Los dientes están sonriendo: La persistencia de racismo en Australia multicultural* (Vasta y Castles, 1996).

A pesar de su retórica antinmigrante, el gobierno de Howard aumentó los ingresos de migrantes de altas calificaciones y usó la migración temporera

—algo novedosa en Australia— para que los empleadores pudieran disponer de trabajadores de varios niveles de habilidades. Esto recibió poca atención pública en la medida en que los medios y los partidos políticos se concentraron en acciones para dejar fuera a solicitantes de asilo al parar la llegada de barcos e introducir el procesamiento en alta mar: la «solución pacífica». Hubo un giro inmediato obviando el multiculturalismo: la Oficina de Asuntos Multiculturales del Departamento del primer ministro y su Gabinete y el Buro de Inmigración, Población e Investigación Multicultural fueron abolidos (Castles *et al.*, 2014b). Los fondos para la investigación sobre la migración fueron cortados, de manera que los centros de investigación, como CMS, fueron cerrados ya que no fueron viables.

Para ese entonces los investigadores en CMS y otros colegas en Wollongong comenzaron a interesarse en el crecimiento rápido de la migración laboral en la región de Asia Pacífica. La ideología prevaleciente entre los líderes asiáticos fue que produciría beneficios económicos tanto para países de origen como de destino. Sin embargo, políticos y académicos creyeron que no tendría efectos duraderos sobre las sociedades asiáticas y sus culturas, dado que los estados de bienestar y las garantías de derechos humanos que había convertido a trabajadores temporeros en Europa Occidental no existieron en países reclutadores asiáticos. Nosotros tuvimos otro parecer y buscamos pensadores de nuestro lado en universidades asiáticas y en organizaciones de la sociedad civil. La UNESCO se interesaba también, y el resultado fue el establecimiento de la Red de Investigación sobre Migración (APMRN por sus siglas en inglés) como parte del programa de la Gerencia de

Transformación Social de UNESCP (MOST por sus siglas en inglés). Al cierre de CMS en 1996 nuestros esfuerzos se enfocaron más en entender los cambios que se estaban llevando a cabo en Asia. En 1998, trabajando junto con la Universidad de Newcastle, pudimos establecer un Centro Clave del Consejo de Investigación de Australia (ARC por sus siglas en inglés), el Centro de Estudios para la Transformación Social de Asia Pacífica (CAPSTRANS) con programas de investigación sobre:

- Migración y la capacidad del Estado para regularlo.
- Trabajo y la manera en que su transformación rápida está manejada por los Estados.
- Tecnología, cambio social y formas de conocimiento.
- Democratización y ciudadanía.

El CAPSTRANS y la APMRN fueron influyentes en animar trabajo crítico de los efectos de la migración sobre sociedades y culturas de parte de colegas de Asia y el Pacífico. Por ejemplo, el establecimiento de la Asociación de Migración Internacional de Corea tuvo sus orígenes en el trabajo en el marco de la APMRN. Una parte de los hallazgos de nuestra investigación sobre migración y nación en Asia se encuentra en un libro editado por Robyn Iredale, Charles Hawksley y yo (Castles, 2003; Iredale *et al.*, 2003).

Las teorías de la transformación social, que fueron la base del programa MOST de la UNESCO, me influyeron profundamente (Castles, 2001). El economista Joseph Stiglitz (1998) sostuvo que los programas de ajuste estructural impuestos sobre naciones más pobres —especialmente el FMI y el Banco Mundial— condujeron no solo

a cambio económico, sino también a transformaciones profundas de índole social, política y cultural en los países que tuvieron que aceptar esta «condicionalidad». Estas transformaciones tuvieron muchas veces consecuencias negativas para el empleo y el bienestar de las poblaciones afectadas. Stiglitz (2001) más tarde escribió un prólogo a una nueva edición del libro famoso de Karl Polanyi *La gran transformación* (publicado por primera vez en 1944) sobre la emergencia de ideas liberales y económicas del mercado en los siglos XVIII y XIX y la crisis en la primera mitad del siglo XX (Polanyi, 2001).

Polanyi sostuvo que el dominio ideológico del liberalismo del mercado en Gran Bretaña y otros países emergentes industriales en los siglos XVIII y XIX fue basado en la idea de una economía autorreguladora, que fue «desintegrada» de otras áreas de la sociedad. Luego mostró que la ideología de una esfera económica autónoma puso en peligro la reproducción de la clase trabajadora, el medioambiente y el sistema financiero. La sociedad tuvo que protegerse mediante lo que Polanyi llamó «un movimiento doble», en otras palabras, el desarrollo de sindicatos, legislación industrial, partidos socialdemócratas y, en algunos casos, los movimientos políticos antiliberales que condujeron al comunismo en la Unión Soviética y el fascismo en Italia y Alemania. Al escribir hacia finales de la Segunda Guerra mundial, Polanyi creyó —erróneamente, como luego se supo— que las democracias occidentales habían aprendido una lección de las crisis de principios del siglo XX y el capitalismo del bienestar y una economía mixta habían llegado para quedarse.

Una idea central de la crítica de Polanyi es que se debe dirigir siempre





la economía a lograr objetivos sociales y morales, y que la reivindicación de autonomía del resto de la sociedad encubre en efecto la victoria de los capitalistas de cara a otros grupos societales. Esto quiere decir que un giro en la organización económica siempre implica transformaciones sociales de todos los otros aspectos de la sociedad incluidos la política, las relaciones sociales, el bienestar, la educación y la cultura. Stiglitz sostuvo que este análisis podría ser útil para comprender los problemas emergentes de la globalización neoliberal. Muchos otros científicos de las ciencias sociales han retomado esta idea (Burawoy, 2000/2015; Bugra y Agartan, 2007; Jessop, 2007; Munck, 2002/2006). Mientras tanto, me mudé a la Universidad de Oxford para asumir el puesto de director del Centro de Estudios sobre el Refugio (RSC por sus siglas en inglés). El RSC —el centro mundial de más larga data sobre la migración forzada— estaba involucrado en investigación, docencia de posgrado y trabajo con estudiosos a través del mundo. Constituyó un entorno fructífero para lograr un entendimiento más profundo de los vínculos entre la transformación social, el conflicto y el desplazamiento humano. Vi los movimientos de refugiados y solicitantes de asilo como un aspecto de la dislocación de estructuras sociales y políticas existentes mediante globalización neoliberal (Castles, 2003), una visión no siempre apreciada por especialistas en materia del refugio —sobre todo abogados—, quienes postularon que los refugiados deben de ser tratados de manera diferente a los migrantes económicos. El tema sigue muy controversial, sobre todo en relación con «flujos mixtos» recientes de cierta envergadura tanto de personas

desplazadas por violencia como de personas que huyen de la pobreza.

En 2006 la Universidad de Oxford recibió una donación grande para establecer la Escuela de James Martin del Siglo XX. Junto con Steve Vertovec logré convencer a James Martin y el vicerrector de la Universidad de Oxford de que la migración era un asunto clave que iba a forjar el desarrollo humano en los años venideros y creamos el Instituto Internacional de Migración (IMI por sus siglas en inglés). Dejé el RSC para ser el director del nuevo instituto. Junto con los dos primeros investigadores del IMI —Hein de Haas y Oliver Bakewell— busqué desarrollar una perspectiva global sobre la migración internacional, con énfasis especial en la transformación de las sociedades tanto del norte global como el sur global (ver International Migration Institute, 2016).

Inicialmente, nuestro enfoque principal de investigación fue África: organizamos conferencias en Ghana, Marruecos y Senegal para proveer una oportunidad para que académicos emergentes africanos pudieran presentar su trabajo y discutirlo con especialistas en materia migratoria europeos y de América del Norte. Luego, el IMI recibió fondos de muchas fuentes, incluida la Fundación Europea de las Ciencias, la UE, el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno británico, el Gobierno de los Países Bajos y la Corporación Boeing para investigación sobre migración global y las conexiones entre la migración y el desarrollo. En 2008 el IMI organizó una conferencia con participantes internacionales de renombre sobre teorías de la migración y el cambio social (Castles *et al.*, 2010). La ponencia que hice para esta conferencia acerca de «[...] un abordaje de transformación social a la

migración global» iba a ser el anteproyecto para mi trabajo posterior en la Universidad de Sydney (Castles, 2010).

#### **CUARTA FASE: LA GRAN RECESIÓN DE 2008 Y HACIA EL FUTURO**

Regresé a Australia en 2009 para asumir una cátedra en Sociología en la Universidad de Sídney. Con el apoyo financiero de ARC quise profundizar el trabajo internacional comparado sobre la transformación social de sociedades mediante la globalización y las maneras en que la migración internacional ha sido una parte integral de esta transformación. Trabajando con cinco estudiantes de doctorado, el «Proyecto sobre transformación social y migración internacional en el siglo 21» (STIM por sus siglas en inglés) pudo analizar estos temas en cuatro países muy diferentes: Australia, México, Corea del Sur y Turquía. Este trabajo fue posible únicamente por el consejo y apoyo generosos provistos por investigadores de renombre en los países implicados (Castles *et al.*, 2015), los aportes de los investigadores de Sídney y los socios en el extranjero en un Simposio llevado a cabo en 2013.

El Proyecto adoptó un abordaje multiescalar, examinando las experiencias globales, nacionales y locales. Nuestro marco de investigación comenzó con un análisis de la ideología neoliberal de Polanyi de sacar la economía global del control político y social y hacer de la ganancia (etiquetado de manera eufemística como «valor del accionista») la única medida del éxito. La pregunta de investigación que emergió fue por qué las respuestas nacionales y locales a estas fuerzas globales tuvieron tanta variación. Procuramos responder a esta pregunta mediante estudios

nacionales y locales enfocando áreas que habían tenido transformaciones significativas vinculadas con la movilidad humana. No voy a entrar en detalles sobre el proyecto STIM aquí, como lo hicieron varios aportes al Simposio.

No obstante, parece que la economía y la política global están entrando en una nueva fase. Hay una creencia creciente entre científicos de las ciencias sociales que la Gran Recesión de 2008 fue un parteaguas en la globalización, marcado por el estancamiento en las tasas de crecimiento económico y una «financionalización» de inversiones, mediante los cuales la especulación en capital, propiedad, monedas y derivados viene siendo más rentable que crear bienes útiles (Polanyi, Levitt, 2013). En consecuencia, hay más marginalización e inseguridad para muchos trabajadores poco calificados, especialmente en economías posindustriales. Las nuevas economías industriales, como China, siguen creciendo, pero mucho más lentamente que antes. Conduce a la fuga de inversiones de la manufactura y hacia mercados de propiedades. Las desigualdades entre élites financieras («el uno por ciento arriba») y las clases media y trabajadora son cada vez más grandes (Piketty, 2014). En este contexto, las desigualdades crecen rápidamente, se está privatizando y cortando los sistemas de bienestar, los estándares de vida están en retroceso para muchos miembros de las clases media y trabajadora. Las encuestas muestran que muchas personas piensan que el futuro será peor que el pasado para ellos y para sus hijos/as y nietos/as. Nuevamente, se tienden a usar a las personas migrantes como chivos expiatorios. Así son las correlaciones de poder detrás de Brexit, Trump y el repunte del nacionalismo populista.

¿Si la migración internacional fue un rasgo clave del periodo triunfal de la globalización desde los años 1980 hasta alrededor de 2008, cuán probable es que sea afectado por las tendencias actuales hacia un giro mayor en las relaciones económicas globales? La teoría de transformación social hubiera conducido a esperar que los cambios económicos mayores pudieran ser vinculados a cambios en la política, los sistemas de bienestar y las relaciones sociales. ¿Esto está comenzando? ¿Si el periodo reciente de globalización rápida ha llegado a su fin —parecido a la ola más temprana de globalización desde los años 1870 hasta la Primera Guerra Mundial— que tipo de orden global podría emerger y que podría implicar para la migración internacional? Una respuesta obvia es que el populismo y el proteccionismo muy posiblemente pueden conducir a un declive en la inversión y el comercio internacional, y que a su vez podría conducir a un desmantelamiento de las cadenas globales de valor y una reducción en la movilidad transfronteriza de bienes y de personas. Brexit ha conducido a una caída en la movilidad de personas de la UE a Gran Bretaña, mientras que la llamada de Trump hacia un repunte de la manufactura de Estados Unidos y la protección de trabajos en este país parecen apuntar en el mismo sentido.

Sin embargo, han sido engañosos los esfuerzos en el pasado para predecir las tendencias futuras de la migración. Por ejemplo, la decisión del Gobierno británico de permitir libre circulación inmediata para trabajadores de los nuevos Estados miembros del centro y del este de Europa fue basada en escenarios de expertos económicos que señalaron que la apertura del mercado laboral de Reino Unido implicaría flujos de inmigrantes de alrededor de 12,000



personas anualmente. Estos pronósticos se basaron en modelos cuantitativos sofisticados, pero fueron totalmente equivocados: por el contrario, hubo cerca de 200,000 nuevas entradas por año desde 2004 hasta la recesión de 2008. Un análisis basado en un entendimiento de las dinámicas del proceso migratorio y sus vínculos con la transformación social pudiera haber cuestionado estas predicciones cuantitativas.

La migración de personas altamente calificadas seguirá muy probablemente en países posindustriales, mientras que la emergencia de nuevas economías industrializadas (especialmente en Asia, pero cada vez más en América Latina y África) podría conducir a otro auge en la movilidad de las personas altamente calificadas. Un elemento compensatorio podría ser que Estados tanto en el norte global como en el sur global podrían esforzarse para mejorar la educación y la formación de su propia ciudadanía. No obstante, en países posindustriales el reclutamiento de profesionales formados en el extranjero es una

manera de frenar los gastos en educación y formación vocacional, lo más probable un objetivo cada vez más importante en esta era del «estado chiquito» y la privatización. Independientemente de que haya un auge o no en esta migración, la mayoría de los Gobiernos acogen a las personas altamente calificadas. En efecto, en muchos casos se han creado reglamentos de entrada y asentamiento especiales para estas y se les mira no como migrantes, sino «transeúntes profesionales» o «circulación de cerebros» o «ganancia de cerebros».

Los sentimientos antimigrantes se dirigen mayormente contra migrantes de calificaciones bajas, solicitantes de asilo y refugiados. La campaña del Brexit sostuvo que los trabajadores que se movilizaron dentro de la UE quitaron a los trabajadores británicos sus trabajos, mientras que la llamada de Trump a deportar trabajadores mexicanos indocumentados y construir un muro para dejar fuera a los migrantes mexicanos se basa en la idea de que esto podría hacer disponibles trabajos para ciudadanos de Estados Unidos. La



hostilidad hacia los refugiados y solicitantes de asilo se basa en argumentos que son una carga para los Estados de bienestar y presentan una amenaza a la seguridad, sobre todo si vienen de países islámicos. Partidos de derecha en Europa —y también en Australia— llaman a restricciones migratorias y en algunos casos a una interdicción total de la inmigración musulmana. A primera vista, las fuerzas del nuevo proteccionismo podrían llevar a reducciones significativas de la migración.

¿Pero los proponentes del proteccionismo podrían persuadir a los inversores de aceptar menos ganancias y a los consumidores de pagar más para los productos agrícolas e industriales? Lo que parece más probable es que las ideologías como «trabajos EE. UU. para trabajadores de EE. UU.» iría de la mano con medidas para crear o expandir sistemas discriminatorios de visas temporales y de empleos para trabajadores migrantes. En el pasado el estatus legal débil de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos ha sido un instrumento efectivo para controlar y disciplinar la mano de obra. Admisiones legales temporales podrían ser tan efectivas, mientras que se satisficiera las expectativas públicas de «aplicar una mano dura a ilegales». El resultado a largo plazo de populismo podría ser un volumen mayor de trabajadores migrantes experimentando aún más privación de derechos laborales y humanos y aún más marginación y racialización que antes.

En un sistema global estancado, donde las desigualdades y el conflicto van en aumento y más visibles que nunca, lo más probable es que sería cada vez más difícil cruzar fronteras para las personas que buscan asilo y para los migrantes económicos de baja cualificación. Pero, a la vez,

hay más presiones para hacerlo. Hay tres factores principales que operan. Primeramente, *la violencia y la persecución*. 1. Actualmente, el número de refugiados y las personas desplazadas forzosamente de sus hogares es mayor que en cualquier otro momento después de la Segunda Guerra Mundial. El ACNUR registró 65 millones de migrantes forzados a finales de 2015: 41 millones de personas desplazadas internamente; 21 millones de refugiados y 3 millones de personas que buscaban asilo (ACNUR, 2015). En muchos casos, refugiados y solicitantes de asilo. 2. Vienen de países como Siria, Iraq, Afganistán y Somalia, donde países del Occidente o Rusia o ambos han intervenido militarmente. La desestabilización de sociedades por tales intervenciones ha presionado fuertemente la búsqueda de protección en otros lugares.

El segundo factor es la *desigualdad creciente* entre el norte global y el sur global en ingresos y seguridad humana. 3. Las personas que no encajan con los criterios de la Agencia para los Refugiados (UNHCR por sus siglas en inglés) para conseguir estatus de refugiado son vistas oficialmente como migrantes económicos, que no tienen derecho a la protección y puede ser que se les devuelva a sus países de origen. Sin embargo, esta distinción legal no se corresponde con la realidad de la migración contemporánea. Muchas personas han perdido sus medios de vida mediante la globalización, por ejemplo, cuando las corporaciones de agronegocios desplazan a pequeños agricultores para cultivar para la exportación, estos se vuelven migrantes rurales-urbanos, pero tienen poca posibilidad de encontrar trabajo decente en las ciudades. Los migrantes que vienen de muchos países de África, Asia y América Latina están

en una situación de desesperación para escaparse de la pobreza, el crimen, la corrupción y la inseguridad y crear medios de vida viables para ellos y sus familias.

El tercer factor es el rol de los medios: el alcance amplio de estereotipos (muchas veces idealizados) de los estándares de vida y oportunidades en países ricos que justifican todos los riesgos que implica la migración irregular. Al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación suministran información sobre rutas migratorias y estrategias. Llama la atención ver las imágenes televisivas de solicitantes de asilo sirios usando sus celulares para informarse sobre las rutas bloqueadas a Europa Occidental y las rutas todavía viables.

Quisiera sugerir que adoptemos el término de *migración de emergencia* para referirnos a los flujos mixtos de gran escala, que han escalado en años recientes. 4. Este término incluye a las personas reconocidas como refugiadas y a las no reconocidas, pero que, de igual forma, son motivadas por la desesperación al punto de estar dispuestas a tomar riesgos espeluznantes para buscar mejores medios de vida. Los gobiernos y las agencias internacionales están desafiados en su manejo de estos movimientos en masa, y conduce a un sentido creciente de inseguridad y pérdida de soberanía entre las poblaciones de algunos países de destino. En muchos casos, los migrantes buscan tanto protección como un mejor medio de vida. Una persona reconocida como refugiada, pero confinada durante muchos años en un campamento de refugiados que ofrece protección y una subsistencia austera, pero ninguna perspectiva de trabajo o desarrollo educacional, podría intentar movilizarse a otro país en busca de mejores oportunidades. Esta persona cesa de ser refugiado al





dejar el primer país de asilo y se vuelve un «migrante económico».

Claro está que la migración internacional enfrenta un futuro incierto. La División de Población de las Naciones Unidas registró el volumen de migrantes internacionales en 244 millones en 2015, comparado con 152 millones en 1990. Parece mostrar un crecimiento considerable, pero en realidad el volumen de migrantes internacionales ha crecido un poco más rápido que la población total del mundo. Actualmente, alrededor de 3.3 % de la población mundial son migrantes internacionales. La migración interna dentro de gigantes muy populosos como China y la India es mucho más significativa.

Para resumir:

- Es imposible predecir las tendencias futuras en materia migratoria, pero no hay ninguna razón para esperar un declive en el volumen y la importancia de la migración internacional.
- Lo que ha crecido dramáticamente es la politización de la migración y la hostilidad hacia ciertas categorías de migrantes.
- En un periodo de inseguridad política y económica, migrantes y refugiados se han vuelto el rostro visible del sistema económico global que ha fracasado en resolver para la mayor parte de la población.
- Echar la culpa a los migrantes es una estrategia peligrosa, que tiene paralelos desagradables con el pasado. El racismo contra grupos de minorías es una estrategia para atacar los derechos de todo el mundo.
- Es crucial trabajar junto con organizaciones de migrantes y de la sociedad civil para establecer un movimiento global para mejorar y proteger los derechos laborales y

los derechos humanos de todas las personas migrantes.

- Dicho movimiento puede ser un contrapunto efectivo al populismo de la derecha únicamente si se toma en serio las preocupaciones de todos los grupos sociales —no solamente migrantes— que están experimentando inseguridad y condiciones de vida en declive como resultado de las nuevas fuerzas que forjan la economía y la política global. ■

## NOTAS

1. Este artículo fue publicado originalmente en 2018 en el *Journal of Intercultural Studies*, 39(2): 238-251. Asimismo, aparece recogido en R. Delgado Wise, B. Likić-Brborić, R. Munck, C. U. Schierup, *Handbook on Migration and Development. A Counter-hegemonic Perspective*, pp. 19-31. La traducción al español fue realizada por Bridget Wooding.
1. Se reproduce este capítulo con el permiso de Taylor & Francis. Publicado originalmente como: Stephen Castles (2018). Transformación social y movilidad humana: Reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro de la migración, *Journal of Intercultural Studies*, 39:2, 238–251, DOI: 10.1080/07256868.2018.1444351.
2. Se define un *refugiado* en la *Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatus de Refugiados* como una persona que reside fuera de su país de nacionalidad, que no puede o no quiere regresar por «un temor bien fundado de persecución con base en la raza, la religión, la nacionalidad, la membresía de un grupo social particular, u opinión política». Los *solicitantes de asilo* son personas que han cruzado una frontera internacional en busca de protección, pero cuya solicitud para el estatus de refugiado no se ha adjudicado.
3. Un informe publicado por el Programa de Desarrollo de la ONU (UNDP por sus siglas en inglés) caracteriza las causas de

inseguridad humana como «amenazas a condiciones socioeconómicas y políticas, alimentación, salud, el medioambiente, la comunidad y seguridad personal» (Jolly y Ray, 2006).

4. Algunos analistas prefieren el término *migración de crisis*.

## BIBLIOGRAFÍA

- BUGRA, A., and K. Agartan (2007). *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- BURAWOY, M. (2000). A Sociology for the Second Great Transformation? *Annual Review of Sociology*, 26, 693–695.
- BURAWOY, M. (2015). Facing an Unequal World. *Current Sociology*, 63 (1), 5–34.
- CASTLES, S., et al. (1988). *Mistaken Identity – Multiculturalism and the Demise of Nationalism in Australia*. 1<sup>st</sup> ed. Sydney: Pluto Press.
- CASTLES, S., et al. (eds.) (1992). *Australia's Italians – Culture and Community in a Changing Society*. Sydney: Allen & Unwin.
- CASTLES, S. (2001). Studying Social Transformation. *International Political Science Review*, 22 (1), 13–32.
- CASTLES, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), 13–34.
- CASTLES, S., et al. (2010). Special Issue: Theories of Migration and Social Change. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (10), 1565–1586.
- CASTLES, S. (2010). Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (10), 1565–1586.
- CASTLES, S., H. Booth, and T. Wallace (1984). *Here for Good: Western Europe's New Ethnic Minorities*. London: Pluto.



- CASTLES, S., H. de Haas, and M. J. Miller (2014a). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5<sup>th</sup> ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CASTLES, S., and G. Kosack (1973). *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. London: Oxford University Press.
- CASTLES, S., and M. Miller (1993). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 1<sup>st</sup> ed. London: Macmillan.
- CASTLES, S., D. Ozkul, and M. Arias Cubas (eds) (2015). *Social Transformation and Migration: National and Local Experiences in South Korea, Turkey, Mexico and Australia*. London: Palgrave-Macmillan.
- CASTLES, S., E. Vasta, and D. Ozkul (2014b). Australia: A Classical Immigration Country in Transition. In: J. Hollifield, P. Martin, and P. Orrenius (eds.) (1995). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press, 128–150.
- CASTLES, S., and W. Wüstenberg (1979). *The Education of the Future: An Introduction to the Theory and Practice of Socialist Education*. London: Pluto Press.
- IOM—INTERNATIONAL Migration Institute (2016). *International Migration Institute*. Oxford: University of Oxford.
- IREDALE, R., C. Hawksley and S. Castles (eds.) (2003). *Migration in the Asia Pacific: Population, Settlement and Citizenship Issues*. Cheltenham: Edward Elgar.
- JESSOP, B. (2007). Knowledge as a Fictitious Commodity: Insights and Limits of a Polanyian Perspective. In: A. Bugra, and K. Agartan (eds.), *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: Market Economy as a Political Project*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 116–133.
- JOLLY, R., and D. B. Ray (2006). *The Human Security Framework and National Human Development Reports*. New York: United Nations Development Programme.
- MUNCK, R. (2002). Globalization and Democracy: A New “Great Transformation”? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 581, 10–21.
- MUNCK, R. (2006). Globalization and Contestation: A Polanyian Problematic. *Globalizations*, 3 (2), 175–186.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- POLANYI, K. (2001). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- POLANYI Levitt, K. (2013). *From the Great Transformation to the Great Financialization: On Karl Polanyi and Other Essays*. London: Zed Books.
- STIGLITZ, J. E. (1998). *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*. 1998 Prebisch Lecture UNCTAD. Geneva: World Bank.
- STIGLITZ, J. E. (2001). Foreword. In: K. Polanyi (ed.), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press, vii–xvii.
- UNHCR—UNITED Nations High Commissioner for Refugees (2015). UN Inter-Agency Sharing Portal [Online]. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [Accessed 18 December 2015].
- VASTA, E., and S. Castles (eds.) (1996). *The Teeth are Smiling: The Persistence of Racism in Multicultural Australia*. Sydney: Allen and Unwin.

# Los cuidados y la migración: hacia políticas de cuidado transformadoras



Larraitz Lexartza  
Paz Arancibia



**RESUMEN:** Este artículo reflexiona sobre la intersección entre los cuidados y la migración, destacando la necesidad de transformar la organización social de los cuidados para avanzar hacia el cierre de las brechas de género. En primer lugar, se presenta un breve panorama sobre las políticas de cuidado existentes en América Latina y el Caribe y se reflexiona sobre los importantes desafíos que persisten en este ámbito. En segundo lugar, se retoma el impacto de la actual organización social de los cuidados en la experiencia migratoria de las mujeres. A falta de políticas de cuidado transformadoras, la tensión entre las responsabilidades familiares y la urgencia de generar recursos propios coloca a las mujeres migrantes y sus dependientes en una situación de alta vulnerabilidad. Finalmente, se reflexiona acerca del rol de las mujeres migrantes como trabajadoras remuneradas del cuidado y la necesidad de contar con normativa y políticas que les garanticen condiciones de trabajo decente.

**PALABRAS CLAVES:** mujeres migrantes, políticas transformadoras de cuidados, migración, género, trabajo decente, América Latina y el Caribe.

## INTRODUCCIÓN

El acceso de las mujeres al trabajo remunerado está fuertemente determinado por el trabajo de cuidados y su distribución. Socialmente, se ha asignado a las mujeres la responsabilidad sobre este trabajo, que en la práctica ocupa buena parte de su tiempo. Esta distribución del trabajo de cuidados limita o, incluso, impide su participación en el mercado laboral.

El impacto de esta organización social de los cuidados tampoco se distribuye de manera homogénea entre las mujeres. Quienes cuentan con más recursos pueden recurrir al mercado y transferir este trabajo a otras personas, principalmente a otras mujeres

en situación de mayor vulnerabilidad, a cambio de una remuneración. Sin embargo, esta no es opción para las mujeres con menos recursos. A falta de políticas y servicios públicos, ellas se ven en la necesidad de recurrir a arreglos precarios, que con frecuencia incluyen el apoyo no remunerado de otras mujeres de la familia. En esta situación, las oportunidades de acceder a formación y empleo de calidad son muy limitadas. Muchas mujeres migrantes se enfrentan a este último escenario. Además, ellas tienen menos posibilidades de recurrir a redes de apoyo familiares o comunitarias por estar fuera de sus países de origen.

Por otro lado, las mujeres migrantes realizan aportes importantes a la fuerza

de trabajo de cuidados remunerados. En los países de destino, e incluso en los de tránsito, el trabajo de cuidados constituye una de sus principales fuentes de inserción laboral y suelen estar sobrerrepresentadas en las ocupaciones con mayores déficits de trabajo decente del sector. Aun cuando cuentan con especialización en áreas de mayor calificación, la condición migratoria puede ser un obstáculo para acceder a empleos acordes a su nivel formativo.

En este escenario, es esencial garantizar la inclusión del componente migratorio en las políticas de cuidados. Se trata además de un momento propicio, ya que la discusión sobre los cuidados ocupa, ahora mismo, un lugar importante en la agenda pública en muchos países del mundo y de la región de América Latina y el Caribe. Concretamente, en esta última los países han asumido un rol activo, mediante el Compromiso de Buenos Aires (noviembre de 2022), para avanzar hacia la sociedad del cuidado, reconociéndolo como un derecho de las personas a

cuidar, ser cuidadas y ejercer el autocuidado (CEPAL, 2023). Asimismo, es importante destacar que en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2024 se adoptó de manera tripartita la Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado, que es también una contribución clave para la discusión en este ámbito (OIT, 2024).

## **POLÍTICAS DE CUIDADO TRANSFORMADORAS**

Como ya se ha señalado, la forma en que socialmente se distribuye el trabajo de cuidados tiene un fuerte impacto en la autonomía económica y en el acceso al trabajo remunerado de las mujeres. De hecho, en los países de los que se dispone de cifras, los datos muestran que la proporción de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado supera de forma muy notable la proporción de tiempo dedicado por los hombres (OIG-CEPAL, 2024)<sup>1</sup>.

En esta misma línea, algunas cifras contribuyen a dar cuenta de las



**Cuadro 1. Proporción de tiempo dedicado al trabajo no remunerado por hombres y mujeres en países de la región de América Latina y el Caribe**

PAÍSES	PROPORCIÓN DE TIEMPO MUJERES (%)	PROPORCIÓN DE TIEMPO HOMBRES (%)
Brasil	12	5,3
República Dominicana	14,4	5,9
Uruguay	14,8	7,2
Paraguay	15	4,4
Honduras	15,5	3
Panamá	18	7,6
Argentina	18,6	9,2
Colombia	18,9	5,9
Ecuador	19,7	4,7
Costa Rica	20,1	9,6
El Salvador	20,5	7,3
Perú	20,9	7,3
Guatemala	22,4	3,9
México	24,2	8,8
Chile	24,7	10,8

Fuente: elaboración propia a partir de OIG-CEPAL, 2024.

Nota: Las cifras de Honduras corresponden a 2009; Perú, 2010; Panamá, 2011; Ecuador, 2012; Chile, 2015; Paraguay, 2016; El Salvador, 2017; Brasil y México, 2019; Argentina, Colombia y República Dominicana, 2021; Guatemala, Costa Rica y Uruguay, 2022.

limitaciones que esto supone para el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. En la región, en 2023 la participación de las mujeres fue de 51,3 % mientras que la de los hombres alcanzó el 74,1 %<sup>2</sup>. Es decir, casi la mitad de las mujeres en edad de trabajar no trabajan ni buscan trabajo. Esto se debe en gran medida al tiempo que deben dedicar al trabajo de cuidados no remunerado. Además, en algunos países de la región la tasa de participación de las mujeres es particularmente baja: Honduras (38,1 %), Guatemala (41,5 %), Costa Rica (42,9 %) Trinidad y Tobago (46,2 %), México (46,2 %) o El Salvador (48 %)<sup>3</sup> (OIT, 2023).

En este escenario, las políticas de cuidado transformadoras son clave para garantizar el derecho de todas las personas al cuidado, el derecho de quienes cuidan de forma remunerada

y no remunerada y el derecho al autocuidado. Asimismo, son esenciales para promover la igualdad de género en el mercado de trabajo y lograr la autonomía económica de las mujeres. Las políticas de cuidado transformadoras apuestan por una distribución de los cuidados basada en la corresponsabilidad entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad, así como entre hombres y mujeres (ONU Mujeres y CEPAL, 2021). En suma, «[...] las políticas de cuidados son transformadoras cuando tienen su fundamento en los derechos humanos y laborales y se proporcionan durante todo el ciclo de la vida» (OIT, 2022, p. 47). Asimismo, las políticas de cuidado con vocación transformadora incluyen estrategias, medidas y acciones en cuatro componentes: el tiempo, la seguridad de ingresos, los servicios y los derechos (OIT, 2022).

Es importante señalar que las normas internacionales del trabajo son un soporte clave para las políticas de cuidado, particularmente en lo que respecta a la garantía de la inclusión del enfoque de trabajo decente. En este sentido, algunos convenios y recomendaciones de OIT tienen una relevancia particular en este ámbito. Este es el caso del Convenio núm. 183 y la Recomendación núm. 191 sobre la protección de la maternidad; el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) y la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social; el Convenio núm. 156 y la Recomendación núm. 165 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal y el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras domésticas y los trabajadores domésticos (OIT, 2022).

Los países de América Latina y el Caribe han avanzado en las últimas décadas en el desarrollo de políticas de cuidados. Sin embargo, son importantes los desafíos que persisten en términos de reconocimiento de derechos y cobertura.

La gran mayoría de los países cuentan con políticas que proporcionan tiempo para brindar y recibir cuidados. Se trata de licencias que permiten a las personas trabajadoras atender responsabilidades de cuidado. Las más frecuentes son las licencias de maternidad, y en menor medida las de paternidad, que se enfocan en hacer posible el acompañamiento durante el primer periodo de vida de los recién nacidos, manteniendo los ingresos. Con respecto a las primeras el Convenio núm. 183 sobre la protección a la maternidad dispone que las licencias deben ser de al menos 14 semanas y la remuneración

durante ese periodo no podrá ser inferior a los dos tercios de las ganancias anteriores. Además, la recomendación núm. 191 aumenta estos estándares a licencias de al menos 18 semanas y una remuneración equivalente al 100 % de los ingresos previos (OIT, 2022a)

Un estudio realizado en 2022, que incluyó 32 países de la región, evidencia que 15 cuentan con licencias de al menos 14 semanas. Además, en 5 de ellos las licencias son superiores a las 18 semanas. Los 17 países restantes también cuentan con este tipo de licencias, sin embargo, los periodos reconocidos son de 12 o 13 semanas (OIT, 2022a).

Por otro lado, en 24 de los países los ingresos que se reciben durante este periodo son equivalentes al 100 % del ingreso previo. En 4 países están por debajo del 100 %, pero por encima de las dos terceras partes del ingreso anterior, y en los 4 restantes están por debajo de ese umbral (OIT, 2022a).

También en 2022, en la región 20 países contaban con licencias de paternidad. Sin embargo, en este caso se trata de licencias muy cortas. En la mitad de los países las licencias tienen una duración de hasta 5 días. En 9 países la licencia era de entre 6 y 14 días y en 1 país de 30 días. En 18 de los 20 países que cuentan con licencia de paternidad se reconocen prestaciones monetarias durante la licencia y en todos ellos las prestaciones son equivalentes al 100 % del ingreso previo (OIT, 2022a).

Destaca que algunos países han avanzado en el reconocimiento de otros tipos de licencia para los cuidados. Entre ellas, las licencias parentales. Se trata de permisos que extienden el periodo para los cuidados tras la licencia de maternidad y paternidad. Este tipo de licencias suelen estar acompañadas



de prestaciones monetarias, usualmente inferiores a las reconocidas en las licencias previas y en la mayoría de los casos permiten que las tomen tanto la madre como el padre. En América Latina y el Caribe solo 4 países cuenta con este tipo de licencias, y las modalidades y prestaciones difieren en cada caso (OIT, 2022a).

Adicionalmente, en 5 países se cuenta con licencias de larga duración. Se trata de aquellas que reconocen tiempo para el cuidado de familiares o personas con enfermedades graves. Asimismo, en 15 países se reconoce el derecho a licencias de emergencia, en la mayoría de los casos también relacionadas con situaciones de enfermedad de familiares. Tanto en el caso de las

primeras como de las segundas, los requisitos de acceso y reconocimiento de prestaciones son muy heterogéneos (OIT, 2022a).

Más allá de las licencias, la prestación de servicios también es un componente clave de las políticas transformadoras de cuidado. Se trata principalmente de servicios enfocados en «[...] cuidados de salud de calidad, cuidado infantil, educación (incluida la preprimaria) y servicios de cuidados de larga duración» (OIT, 2022, p. 47), que incluyen oferta y modalidades muy variadas dirigidas a diferentes poblaciones.

Los servicios de cuidado infantil dirigidos a la primera infancia –a partir de los 0 años– en 12 países de la región

cuentan con respaldo normativo con rango de ley. Además, en 6 países la legislación establece la universalidad de los servicios. Sin embargo, las cifras relativas a la cobertura muestran que alcanzar esta universalidad en la práctica es aún un importante desafío (OIT 2022a). De hecho, en la gran mayoría de los países la atención está focalizada y las coberturas son limitadas o muy limitadas.

Por otro lado, la situación con respecto a la cobertura es más favorable cuando se trata de la educación preescolar. En la región 24 países cuentan con este nivel educativo. Además, la tasa bruta de matrícula supera el 50 % en la gran mayoría de los países y entre ellos en 12 esta tasa es superior al 80 % (OIT, 2022a). Sin embargo, es importante señalar que con frecuencia las jornadas de estos servicios suelen ser cortas. En este sentido, es un desafío ampliar los horarios para facilitar la conciliación con las jornadas laborales.

Finalmente, con respecto a los servicios, también es importante señalar que muchos de los países cuentan con alguna modalidad de servicios de larga duración. Sin embargo, en este caso, las coberturas son muchísimo más limitadas y la necesidad de apostar por su ampliación es urgente.

Como se ha señalado, las políticas transformadoras de cuidado también incluyen un importante componente de derechos, que en el caso del mundo del trabajo debe apuntar hacia la «[...] prevención y protección frente a la totalidad de formas transversales de discriminación, violencia y acoso, y garantía de la





protección del empleo, de un lugar de trabajo salubre y seguro y un horario de trabajo decente, junto con la libertad de sindicación y el derecho a la negociación colectiva» (OIT, 2022, p. 47). Es decir, se trata de contar con normativa que proteja los derechos de quienes brindan cuidados, incluidos los derechos de los grupos de trabajadoras más vulnerables, como las trabajadoras domésticas o las trabajadoras del cuidado, y con políticas públicas que garanticen el cumplimiento de dicha normativa.

En este contexto, las políticas de cuidado transformadoras parten del marco de las 5 «R» para el trabajo de cuidados decente. A partir de este marco, las políticas buscan *reconocer* el trabajo de cuidados. Es decir, darle valor, hacerlo visible y destacar su contribución al funcionamiento de las economías y las sociedades. En segundo lugar, se trata de *reducir* el tiempo que se dedica al trabajo de cuidados no remunerado. La tercera, *redistribuir*, implica el reparto equitativo de este trabajo en la sociedad –que involucra el Estado y el mercado– y el interior de los hogares entre hombres y mujeres. La cuarta, *recompensar*, tiene que ver con la garantía de condiciones de trabajo decente. Por último, es necesario *representar*, es decir, garantizar la organización de las trabajadoras y los trabajadores del cuidado y asegurar el diálogo social y la negociación colectiva en este sector (OIT, 2022).

## La migración de las mujeres y las políticas de cuidados

Las mujeres siempre han participado de las migraciones. Sin embargo, cada vez es más frecuente el uso del término feminización de las migraciones. Este término da cuenta, por un

lado, de un aumento de la presencia de las mujeres en los flujos migratorios. Por otro lado, hace referencia a que las mujeres migran cada vez en mayor medida de forma autónoma. Es decir, cada vez más tienen un proyecto migratorio propio y su rol no es el de acompañantes de los hombres (OIM, 2008).

Para las mujeres el proyecto migratorio se construye a partir de factores, tensiones y presiones particulares, determinados por los roles de género tradicionales, que también moldean la mirada y la valoración social sobre la migración. Así, «[...] la migración masculina se ve como una decisión lógica ante la necesidad, sin embargo, en el caso de las mujeres, la migración se categoriza como el abandono de las responsabilidades familiares y domésticas y enfrenta a las mujeres –sobre todo a las jefas de familia– al dilema entre la responsabilidad de cuidar a la familia y la de sostener la economía familiar» (Gil, 2021, p. 47). En la práctica esto significa que las responsabilidades de cuidado y las tensiones para dar respuesta a la demanda de cuidados definen el proyecto migratorio de las mujeres y son determinantes para la gran mayoría de las decisiones que deben tomar en los distintos escenarios de origen, tránsito, destino o retorno.

Por otro lado, como se verá más adelante, el trabajo de cuidados remunerado –y particularmente el trabajo doméstico remunerado– es una de las principales fuentes de empleo para las mujeres migrantes. En esta intersección entre la migración de las mujeres y el trabajo de cuidados surge el concepto «cadenas globales de cuidado», que permite hacer visible que lejos de circunscribirse a territorios nacionales concretos, las políticas de cuidado deben «[...] introducir una perspectiva transnacional al análisis de la demanda

y provisión social de cuidados» (Pérez Orozco, 2010, p. 8)<sup>4</sup>. Este concepto devela una compleja red de transferencia de trabajo de cuidados que cruza fronteras nacionales y continentes.

Como ya se ha señalado, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha implicado una transferencia al mercado del trabajo de cuidados que anteriormente ellas realizaban de manera no remunerada. En muchos países de destino es esencial la participación de las mujeres migrantes para resolver esta demanda (Pérez Orozco, 2010). Al mismo tiempo, también se requiere una reorganización para atender la demanda de cuidados anteriormente asumida por las mujeres que migraron. De esta forma, el concepto de cadena de cuidados se refiere al «[...] complejo proceso de transferencia de cuidados y de constitución de nexos entre distintos hogares» (Pérez Orozco, 2010, p. 8). Se trata de cadenas «[...] de dimensiones transnacionales que se conforman con el objetivo de sostener cotidianamente la vida, y en las que los hogares se transfieren trabajos de cuidados de unos a otros en base a ejes de poder, entre los que cabe destacar el género, la etnia, la clase social, y el lugar de procedencia» (Pérez Orozco, 2010, p. 8).

Son además numerosos, heterogéneos y dinámicos los factores que moldean la migración de las mujeres y la forma que toman las cadenas de cuidados. El corredor migratorio desde Centroamérica hasta el norte del continente es ejemplo de ello. Se trata de un corredor migratorio de larga *data*, pero cambiante, que en la última década ha estado marcado por diferentes modificaciones y tensiones, como la ola de migración de niñas y niños no acompañados en 2014, la migración en caravanas a partir de 2018 o el aumento

de la migración de personas del sur de América, el Caribe u otros continentes (Chaves y Lexartza, 2022).

Previo a los movimientos migratorios en caravanas, las mujeres eran poco visibles en este flujo. Debido a los altos riesgos que estas enfrentan en el tránsito en este corredor particular, invertían más en el viaje y optaban en mayor medida por pagar a coyotes o polleros. También era menos frecuente que se transportasen en el tren o que recurriesen a las casas del migrante (Díaz y Kunher, 2007 e IMUMI, 2012 citado en Lexartza, Carcedo y Chaves, 2021). Las caravanas modificaron esta dinámica, ya que proporcionaron a las mujeres algún nivel de protección que podría haber favorecido su participación en las rutas más transitadas. A su vez, esto implicó una mayor presencia de mujeres en los servicios ofrecidos por organizaciones de la sociedad civil (Chaves y Lexartza, 2021).

Antes de este momento, las mujeres optaban principalmente por dejar a sus hijas e hijos en los países de origen, tejiendo una serie de arreglos de cuidados en los que participaban otras mujeres de sus familias. Sin embargo, los movimientos en caravana también supusieron un cambio en este sentido, ya que empezaron a migrar en mayor medida con sus dependientes. En consecuencia, la demanda de cuidado que asumían en origen se mantiene, pero en este caso, con la ausencia de redes familiares o sociales, se complejizan las condiciones para acceder a empleo remunerado (Chaves y Lexartza, 2021).

Contar con políticas de cuidado que logren integrar y dar respuesta a las dinámicas migratorias, considerando escenarios de origen, destino, tránsito y retorno, es esencial para garantizar el derecho al cuidado de las mujeres

migrantes y sus familias. Asimismo, estas políticas son clave para favorecer la inserción de estas mujeres en el mercado de trabajo en condiciones de trabajo decente.

Por otro lado, y como ya se ha señalado, las mujeres migrantes desempeñan un papel esencial en la provisión de servicios de cuidado, principalmente en los países de destino. No se cuenta con análisis regionales exhaustivos que permitan dimensionar su rol, pero las cifras disponibles con respecto a la participación de mujeres migrantes en el trabajo doméstico remunerado permiten realizar un acercamiento. Los datos para algunos de los principales países de destino de la región muestran que en efecto esta ocupación tiene un mayor peso en las mujeres migrantes con respecto a las nacionales. De hecho,

en Costa Rica el 16 % de las ocupadas nacionales son trabajadoras domésticas, mientras que las ocupadas migrantes representan el 34 %. En Chile el 8 % de las ocupadas nacionales realizan este trabajo frente al 13 % de las migrantes. En Argentina, la situación es similar, ya que el trabajo doméstico es la ocupación del 12 % de las nacionales y el 30 % de las migrantes (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

En consecuencia, el componente migratorio también es clave para las políticas de cuidado centradas en los derechos de quienes trabajan en el sector de los cuidados de forma remunerada. Es este sentido, es clave que las regulaciones laborales y migratorias consideren las particularidades de estas trabajadoras y se cuente con mecanismos que garanticen el trabajo decente.







## CONCLUSIÓN

Los cuidados son parte hoy de la agenda pública y son muchos los países de América Latina que avanzan en la discusión sobre las mejores estrategias para garantizar el derecho a recibir cuidados, a cuidar y al autocuidado. En este sentido, el éxito de estos esfuerzos requiere una mirada integral e integradora que permita abarcar las complejas dinámicas nacionales e internacionales del trabajo de cuidados.

El diseño e implementación de este tipo de esfuerzos requiere amplia coordinación interinstitucional, en la que la institucionalidad vinculada a las relaciones de trabajo y las migraciones no puede estar ausente. Asimismo, es clave que los actores del mundo del trabajo y las diferentes representaciones de la población migrante organizada sean parte de este diálogo. ■

## NOTAS

1. Las cifras de México corresponden a 2019; Guatemala, Costa Rica y Uruguay a 2022; Argentina, Colombia y República Dominicana a 2021.
2. Cifras del tercer trimestre de 2023.
3. Cifras de El Salvador y Guatemala corresponden a 2022.
4. <https://trainingcentre.unwomen.org/instraw-library/2010-R-MIG-GLO-GLO-SP.pdf>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHAVES, María José, Lexartza, Larraitza (2021). El impacto de la violencia contra las mujeres y niñas en el acceso a medios de vida. Contextos de movilidad humana en Centroamérica, México y República Dominicana. <https://oig.cepal.org/es/documentos/impacto-la-violencia-mu>

- jeros-ninas-acceso-medios-vida-contextos-movilidad-humana
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). Compromiso de Buenos Aires (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago, 2023.
- COMISIÓN Económica para América Latina y el Caribe – Observatorio de Igualdad de Género (CEPAL-OIG) (2023). Proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desglosado por sexo. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-tiempo-dedicado-al-trabajo-domestico-cuidado-no-remunerado-desglosado-sexo>
- GIL Everaert, Isabel (2021). Los procesos migratorios en la incidencia de la violencia contra las mujeres y niñas. Centroamérica, México y República Dominicana. [https://www.spotlightinitiative.org/sites/default/files/publication/E1\\_Informe\\_FINAL.pdf](https://www.spotlightinitiative.org/sites/default/files/publication/E1_Informe_FINAL.pdf)
- OIM (2008). Informe sobre las migraciones en el mundo 2008. Ginebra: Organización Mundial para las Migraciones.
- OIT (2022). Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_850638.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_850638.pdf)
- OIT (2022a). Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo. Informe regional complementario para América Latina y el Caribe. <https://www.ilo.org/es/publications/los-cuidados-en-el-trabajo-invertir-en-licencias-y-servicios-de-cuidados>
- OIT (2023). Panorama laboral 2023. América Latina y el Caribe. <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/panorama-laboral-2023-de-america-latina-y-el-caribe>
- OIT (2024). Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado. <https://www.ilo.org/es/resource/record-decisions/resolucion-relativa-al-trabajo-decente-y-la-economia-del-cuidado>
- ONU-MUJERES, CEPAL (2021). Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47898-la-construccion-sistemas-integrales-cuidados-america-latina-caribe-elementos-su>
- PÉREZ Orozco, Amaia (2010). Cadenas Globales de cuidado ¿Qué derechos para un régimen global de cuidados justo? Recuperado de <https://trainingcentre.unwomen.org/instraw-library/2010-R-MIG-GLO-GLO-SP.pdf>
- VALENZUELA, María Elena, Scuro, María Lucía, Vaca Trigo, María Ileana (2020). Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina, Serie Asuntos de Género, núm. 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- VALENZUELA, María Elena, Arancibia, Paz, Lexartza, Larraitz (2023). Las personas trabajadoras de América Latina con responsabilidades de cuidados: Una mirada regional al Convenio núm. 156. [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/C\\_156informecompleto8marzo.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/C_156informecompleto8marzo.pdf)

## LARRAITZ LEXARTZA

Oficial de Instituciones del Mercado de Trabajo Inclusivo para la oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Argentina. Tiene más de 15 años de experiencia en investigación y el desarrollo de políticas públicas en ámbitos como el mundo del trabajo y los derechos de las mujeres, las políticas de cuidado, los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas o la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Máster en Estudios de la Mujer por la Universidad de Costa Rica. Es egresada del «Doctorado en gobierno y políticas públicas» por esta misma universidad. Entre sus publicaciones destacan: *Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo. Informe regional complementario para América Latina y el Caribe* (OIT, 2022); *El impacto de la violencia contra las mujeres y niñas en el acceso a medios de vida. Contextos de movilidad humana en Centroamérica, México y República Dominicana* (PNUD, 2021); *Guía para la integración del enfoque de género en los programas de medios de vida y atención a la población en movilidad humana* (PNUD, 2021), y *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a 10 años del Convenio núm. 189* (OIT, 2021).

## PAZ ARANCIBIA

Especialista sénior regional de Género y No Discriminación para América Latina y el Caribe de la OIT. Ha sido asesora de la ministra de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones de España (2018-2020) y cuenta con más de 20 años de experiencia en asesoramiento en políticas públicas inclusivas para varias agencias de las NN. UU. (OIT, PNUD, UNIDO, UNOPS) con experiencia en América Latina y el Caribe, Europa, el Magreb y África Occidental. Licenciada en Ciencias Políticas, Administración Pública y Sociología por la Universidad Complutense Madrid y máster en Gobernanza por el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex (UK). Cuenta con un Certificado Ejecutivo en Liderazgo e Innovación Social por ESADE Business School y en Design Thinking por la Sloan School of Management (MIT). Sus últimas publicaciones: *Construyendo un mundo del trabajo libre de violencia y acoso: el Convenio Núm. 190 de la OIT*, Agenda Estado de Derecho. OIT (2024); «Las personas trabajadoras de América Latina con responsabilidad de cuidados: Una mirada regional al Convenio núm. 156», OIT (2023); «Cuidados y sostenibilidad. Agenda para un nuevo contrato eco-social», y «The future of employment and industrial relations», en Emerald (2021).

# Políticas públicas y realidad migratoria en República Dominicana<sup>1</sup>



Tomado de *Globalizate*.





Wilfredo Lozano

**RESUMEN:** Aunque el debate nacional sobre la inmigración se ha concentrado de manera casi exclusiva en los problemas de la inmigración haitiana, este fenómeno se ha ido complejizando cada vez más en el país y han ido ampliándose los núcleos de poblaciones extranjeras inmigrantes, como la proveniente de Venezuela, Asia, algunos países europeos (Rusia, Italia y España) y Estados Unidos, que se hacen cada vez más importantes en la composición general de la inmigración. En este artículo se estudian los problemas fundamentales que, a mi juicio, afectan ese proceso y van desde las dificultades relacionadas con la indocumentación y el ingreso irregular de población inmigrante al país hasta la necesidad de una nueva política migratoria coherente y funcional. En ese sentido, se presenta una propuesta de política y gestión migratoria sobre la base de componentes fundamentales para ordenar el proceso migratorio en el país: institucionalidad migratoria; política de deportaciones, documentación y planes regulatorios; compromiso empresarial y mercado de trabajo; controles inmigratorios, seguridad fronteriza y desarrollo, y derechos humanos, sociedad civil e integración social. Dicha política debe asumirse no solo en una lógica de respuestas coyunturales a problemas específicos, sino vincularse a un esquema estable de acciones coordinadas entre las instancias estatales comprometidas con esta tarea, los sectores empresariales que contratan mano de obra inmigrante y la sociedad civil, que por diversas vías se relaciona con estos procesos en múltiples aspectos, como la gestión laboral, la defensa de los derechos humanos y las políticas de seguridad social.

**PALABRAS CLAVES:** Políticas migratorias, gestión migratoria, regularización, frontera, derechos humanos, mercado de trabajo

## **INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA**

En las dos últimas décadas en el país la cuestión migratoria ha venido ocupando cada vez más un lugar privilegiado en el debate público. República Dominicana constituye hoy día una comunidad o sociedad migratoria por partida doble, pues más de dos millones de dominicanos han emigrado y

han creado en los países de acogida verdaderas comunidades de diásporas (sobre todo en Estados Unidos y España), mientras alrededor de un millón de personas de origen extranjero y sus descendientes residían en República Dominicana en 2024<sup>2</sup>.

Sin embargo, el debate nacional se ha concentrado de manera casi exclusiva en los problemas de la inmigración, importantes para el desarrollo nacional,

pero cuyas dimensiones sociales y económicas no agotan la cuestión migratoria. Basta con mencionar las remesas que envían los dominicanos residentes en el exterior, que en los últimos diez años han ocupado un lugar central en la generación de divisas y la composición del PIB al aportar anualmente alrededor de diez mil millones de dólares al ingreso nacional<sup>3</sup>.

Ante este panorama no sirve de nada taparse los ojos y pensar que lo único que importa son las cuestiones propias de la inmigración, sobre todo la proveniente de Haití. Con todo y esta constituir un asunto central para el porvenir del desarrollo nacional, la realidad objetiva es que la inmigración se ha ido complejizando cada vez más, ampliándose los núcleos de poblaciones extranjeras inmigrantes, como la proveniente de Venezuela y Asia, sobre todo la de origen chino, mientras inmigraciones de origen europeo amplían y diversifican su composición y volumen e inmigrantes provenientes de países como Rusia, Italia y España se hacen cada vez más importantes en la composición general de la inmigración, sin considerar la población de origen norteamericano que ocupa un lugar privilegiado en la composición socio-demográfica de la inmigración<sup>4</sup>.

La población inmigrante no haitiana residente en el país tiende casi de manera absoluta a tener residencia permanente. La encuesta ENI de 2017 reportaba que, en el conjunto de esa población extranjera inmigrante no haitiana, el 52.1 % poseía pasaporte regular visado al día, aunque el 32.8 % si bien tenía pasaporte no tenía visa. En el caso de los inmigrantes haitianos, esta encuesta observaba que el 15.6 % poseía pasaporte al día con visa vigente; el 13.7 % tenía pasaporte, pero no

poseía visa, y el 30.7 % tenía un carné de regularización o *stiker*. Por tanto, el grueso de esa población no contaba con documentos regulares al día, aunque el 93.7 % declaró tener al menos acta de nacimiento de su país, mientras el 60.1 % dijo tener cédula de su país e igual número indicó tener cédula dominicana.

En 2014 el Poder Ejecutivo finalmente procedió a cumplir con el mandato de la Ley General de Migración 285-04 y ejecutó la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional que obligaba a dar cumplimiento a dicha ley y realizar el plan de regularización que establecía el artículo 151 de sus disposiciones transitorias.

Los resultados del Programa Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) indicaron que inicialmente se registraron en dicho plan 288,481 extranjeros, fueron regularizados 259,973 con permisos de no residentes y 7,831 quedaron bajo la categoría de residentes temporales ordinarios. De los no residentes regularizados, 203,980 solicitaron renovación o cambio de categoría migratoria y, de estos, 9,842 recibieron la categoría de residentes temporales ordinarios, 183,718 quedaron bajo la categoría de trabajadores temporeros y 8,647 como estudiantes. De igual forma, de los que recibieron el permiso de residente temporal ordinario, 5,916 renovaron su estatus migratorio. A partir de ese momento el PNRE quedó en una situación incierta y por esa misma razón, una vez agotada la prórroga indicada, al no tomarse ninguna determinación, dicha población quedó en una situación de efectiva irregularidad por simple vencimiento de los permisos debido a que el propio PNRE quedó en suspenso<sup>5</sup>. De modo que asistimos hoy a una situación compleja donde la irregularidad

**Tabla 1. Estimación de la población inmigrante en República Dominicana en el período 2012-2024**

AÑO	POBLACIÓN INMIGRANTE			POBLACIÓN DESCENDIENTE		
	Haitiana	Otras nacionalidades	Total	Haitiana	Otras nacionalidades	Total
2012	458,233	66,399	524,632	209,912	34,239	244,151
2013	466,151	67,741	533,892	218,399	32,331	250,730
2014	474,070	69,083	543,152	226,887	30,422	257,309
2015	481,988	70,424	552,413	235,374	28,514	263,888
2016	489,907	71,766	561,673	243,862	26,605	270,467
2017	497,825	73,108	570,933	252,349	24,697	277,046
2018	505,743	74,450	580,193	260,836	22,789	283,625
2019	513,662	75,792	589,453	269,324	20,880	290,204
2020	521,580	77,133	598,714	277,811	18,972	296,783
2021	529,499	78,475	607,974	286,299	17,063	303,362
2022	537,417	79,817	617,234	294,786	15,155	309,941
2023	545,335	81,159	626,494	303,273	13,247	316,520
2024	553,254	82,501	635,754	311,761	11,338	323,099

Fuente: Instituto Nacional de Migración: Proyecciones a partir de los datos de las Encuestas Nacionales de Inmigrantes, ENI 2012 y ENI 2017.

migratoria y la masiva presencia de trabajadores extranjeros indocumentados o irregulares en el país definen el problema central de la inmigración.

### **LA INMIGRACIÓN IRREGULAR Y LA NECESIDAD DE UNA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA**

El problema de la indocumentación en República Dominicana tiene diversas aristas. La primera es que el Estado haitiano tiene una incapacidad cuasies-structural para atender la necesidad de documentación de su población, a lo que se suma la generalizada corrupción de su burocracia. De esta suerte, solo una élite haitiana muy reducida tiene la posibilidad de un acceso real a los mecanismos que proveen documentos a la población. Esto ha llegado al punto de que ofertas generosas del Gobierno dominicano para ayudar al Estado haitiano a documentar a su población que reside

en República Dominicana han fracasado por simple desidia o incapacidad de la burocracia haitiana. En esas condiciones la cuestión de la indocumentación de la población haitiana trabajadora que inmigra a República Dominicana se entremezcla con el tema de la irregularidad migratoria y termina identificada con el de la ilegalidad del inmigrante en el país y la irregularidad de su estadía en el territorio dominicano.

Atacar con eficacia el problema requiere mucha claridad en su entendimiento. Si el asunto se observa como un proceso continuo y hasta cierto punto de carácter estacional o cíclico, claramente en este convergen varias dinámicas. Por un lado, se debe apreciar la necesidad de un estricto control fronterizo, cuestión a la que el gobierno de Luis Abinader ha prestado sistemática atención y esfuerzos. En ese nivel el asunto no se limita a la exigencia de documentos al momento del ingreso terrestre (vía fronteriza) del inmigrante,

se conecta entonces con el tema de la política de documentación.

Aquí debe contemplarse dos niveles. En primer lugar, el propio de la política tradicional de visado que atiende a un tipo de población migratoria bien delimitada en Haití: aquella que tiene acceso a los mecanismos de documentación y cuenta con recursos para pagar por la obtención de un pasaporte y una visa. Como es comúnmente aceptado, en este nivel el asunto se concentra en la necesidad de construcción de una política de visado que controle y regule sin discriminación alguna la emisión de visas. Este nivel del problema hasta cierto punto tiene en la Cancillería dominicana el espacio de solución. La Cancillería dominicana en la presente administración ha sido bastante escrupulosa en la emisión de visados, pero no debemos perder de vista que, en el nuevo contexto institucional de nuestra política exterior, aun cuando se reduzcan las emisiones de visas, estas tienen poco que ver con la inmigración laboral masiva procedente de Haití, pues la población beneficiaria de esos permisos no es precisamente la que emigra para desempeñar tareas manuales de baja calificación en los sectores que demandan masivamente esta mano de obra.

La cuestión de la inmigración irregular de tipo laboral procedente de Haití tiene poco o nada que ver con los problemas derivados de las emisiones de visas por parte de los consulados dominicanos en Haití. La población que ingresa a República Dominicana procedente del vecino país con el visado correspondiente está constituida por la escasa clase media —comerciantes medianos y pequeños, estudiantes, etc.—, pero en modo alguno está integrada por jornaleros procedentes del campesinado haitiano pequeño propietario



Tomado de CDN.



empobrecido, la población desempleada de las ciudades, trabajadores informales y toda suerte de segmentos poblacionales cuya característica común es su condición de pobres.

Para frenar el ingreso irregular de esta última población inmigrante, que es la que engrosa las filas de la población que labora en República Dominicana en los segmentos del mercado de trabajo rural y urbano en actividades de escasa remuneración y baja calificación, no basta con tratar de aplicar una política estricta de exigencia de visado. Esto se debe a dos razones atendibles: esa población no puede cumplir con el rigor documental que exige el visado y, por lo general, es indocumentada. No queda en este caso la posibilidad de asumir el problema en su complejidad y ello trasciende el tema de la indocumentación.

En ese sentido, una política eficaz de control de esta dinámica comienza con una efectiva persecución de los traficantes que controlan el negocio de la inmigración indocumentada. En segundo lugar, debe ser claro que un objetivo de ese tipo trae como correlato un control estricto de la movilidad humana en la frontera, lo cual no siempre es un objetivo fácil. Pero sobre todo la realidad descrita pone en evidencia varios asuntos que a continuación procedo a discutir.

1. En primer lugar, esta realidad debe convencernos de que es urgente la construcción de un marco de política que establezca un esquema organizado, una política migratoria clara y estable relativa a la entrada regular, ordenada y segura de trabajadores manuales de baja calificación que atienden necesidades laborales específicas de sectores productivos concretos, en el caso dominicano

de tres sectores básicos: agricultura, construcción y, en los últimos tiempos, turismo. Dicha política debe incluir un marco normativo claro que ordene y regule no solo el ingreso, sino que se acompañe de convenios con los empresarios hacia donde se dirigen estos trabajadores inmigrantes, que asegure contratos o acuerdos laborales por tiempo limitado, un esquema de seguridad social específico para la protección de este tipo de trabajador, la delimitación de un mecanismo ordenador de la movilidad territorial del trabajo temporario y un procedimiento ágil y razonablemente flexible que permita la renovación de contratos en una extensión máxima de tiempo, sin necesidad de retorno inmediato para la renovación, marco que puede ir de seis meses a dos años. Finalmente, debe contemplarse una política de retorno ordenado, sostenida en las premisas descritas. Todo esto supone que el empresariado que contrata este tipo de mano de obra y el propio Estado deben asumir un esquema de compromisos estable y responsable.

2. Claramente una política de este tipo exige que el Estado dominicano organice un marco regulatorio ordenado en materia de movilidad del trabajo migratorio. Ello exige un mecanismo institucional para lo cual se hace imperativo que el Consejo Nacional de Migración (CNM) defina, junto a la Dirección General de Migración (DGM), el Ministerio de Trabajo (MT) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), un esquema de relaciones interinstitucionales que asegure el funcionamiento de dicha política. Este esquema puede perfectamente organizarse entre las instituciones estatales señaladas sin

necesidad de ningún tipo de propuesta ad hoc especial, más allá de los mecanismos que la propia ley de migración establece. Dicha ley contiene los articulados que pueden sostener las iniciativas sugeridas. Ciertamente, en algunos puntos particulares sí requiere cambios el reglamento migratorio vigente, que en principio debe organizar el mandato general de la ley. En realidad, en muchos aspectos, dicho reglamento, en vez de agilizar y dinamizar mecanismos prácticos de operación de la ley, complica su aplicación. Por ello, posiblemente deba reformarse el reglamento en cuestión en la búsqueda de un esquema inteligente de contratos e ingresos temporales de trabajadores migratorios que se dirigen a sectores económicos específicos de amplia demanda de estos.

3. En este enfoque claramente debe organizarse un marco o esquema estratégico que permita asumir en el tiempo los compromisos a los que apunta una política migratoria estrechamente relacionada con una estrategia modernizadora de la economía nacional no solo en términos de productividad y cambio tecnológico, sino también de seguridad social y bienestar del trabajador. Ello exigiría, en consecuencia, una política racional de cuotas de inmigración laboral muy en función de este proceso modernizador. En esta dinámica un eje central debe ser la orientación del cambio modernizador no solo en el camino del ahorro de mano de obra, sino de la reducción de la dependencia del trabajo inmigrante y, por vía de consecuencia, de una mayor incorporación de trabajadores nativos.



Desde su llegada al gobierno, el presidente Abinader ha mostrado un gran interés y preocupación por la generalizada irregularidad migratoria. En las reuniones realizadas por el CNM ha habido una genuina preocupación por la cuestión de la indocumentación y la irregularidad migratoria, sobre todo de la población extranjera de origen haitiano. Prueba de ello fueron los esfuerzos realizados en el seno del CNM por generar una propuesta funcional y práctica que permitiera comenzar a resolver los problemas de indocumentación y contratos laborales de los inmigrantes, sobre todo de los concentrados en el sector agrícola y la actividad de construcción. Asimismo, fue gracias a la acción del CNM que el Gobierno central pudo producir una respuesta ágil y efectiva que resolvió la situación de miles de inmigrantes venezolanos que en 2020 se encontraban en situación irregular. Para resolver esta última cuestión se creó la propuesta de

normalización migratoria que permitió en poco tiempo dotar de documentos legales a más de cuarenta mil nacionales venezolanos. Además de ese esfuerzo, gracias a la acción presidencial y la actividad del CNM se hicieron contactos y reuniones con el sector privado y se avanzó en la preparación de un modelo de documentación y permisos de trabajo de ventanilla única que integrara en un solo esquema funcional las intervenciones que al respecto debían hacer el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Interior y Policía, este último a través de la DGM. Igualmente, se tomó la decisión de realizar una auditoría al PNRE a fin de detectar posibles irregularidades en el proceso de admisión y renovación de permisos<sup>6</sup>. Pero estas iniciativas y esfuerzos tuvieron que paralizarse ante los acontecimientos que se precipitaron en Haití tras la muerte del presidente Jovenel Moïse, que condujo a la crisis de gobernabilidad en el vecino país,

sumiéndolo en el caos y el creciente poder de bandas delincuenciales armadas, al tiempo que sometía a su población a una crisis alimentaria y de seguridad ciudadana sin precedentes, que todavía vive Haití.

Lo referido arriba pone a la orden del día la necesidad de una efectiva política migratoria que enfrente en un solo y coherente esquema estratégico los problemas de la irregularidad inmigratoria, con especial preocupación por la indocumentación de trabajadores haitianos, así como la necesidad de una estrategia de seguridad fronteriza en el control de la movilidad humana, la necesidad de modernización del mercado laboral y la creación consecuen- te de una política de contratación de inmigrantes ordenada y regulada, en correspondencia con la necesidad de articulación de una estrategia moder- nizadora del mercado laboral.

## **ELEMENTOS PARA UNA GESTIÓN MIGRATORIA REALISTA, FUNCIONAL Y MODERNA**

Una política migratoria coherente y funcional debe, en términos muy generales, sostenerse en tres pilares: A) disposiciones eficaces del control de ingreso de personas al territorio nacional, lo cual remite a una labor de control fronterizo; B) disposiciones de extranjería y control de permanencia, que remiten a los diversos tipos de categorías de permanencia, desde la situación de tránsito y residencia temporal hasta la residencia permanente. C) Asimismo, la política migratoria en su control de salida contempla, ciertamente, la deportación, pero también asume regulaciones para las salidas documentadas y ordenadas al extranjero, incluidas las

de los ciudadanos nacionales del país. Comencemos por esto último.

## **Deportaciones y regularización**

Toda política migratoria requiere y se articula en torno a dos componen- tes centrales de control: las medidas de control de ingreso y permanencia y las de control de egreso o salida. Las deportaciones constituyen por lo general un caso especial o excepcio- nal de medidas de egresos. En el caso dominicano, por lo menos desde 2015, las deportaciones se han constituido en el instrumento más importante de control y regulación de la migración irregular. Las cifras disponibles indican que a lo largo del periodo 2015-2023, durante los últimos nueve años, para los cuales se tienen datos seriales, el promedio de deportaciones ha sido de 66,717 inmigrantes irregulares deporta- dos por año, lo cual se ha incrementado significativamente al pasar de 14,000 deportados en 2015 a 174,677 en 2023.

Ha ocurrido que, ante la ausencia de un esquema estable de regulariza- ción y documentación migratorias, en un contexto de generalizada irregularidad de los trabajadores inmigrantes de origen haitiano, el Estado dominicano ha venido recurriendo al único medio de que dispone para el control de la irregularidad y la indocumentación generalizadas: las deportaciones. Sin embargo, este mecanismo se ha aplica- do inestablemente, lo que explica que, pese a la permanencia de las deporta- ciones, estas en realidad no se hicieron masivas sino hasta el año 2021, donde se comienza a manejar una política estricta en esta materia y las deporta- ciones se aceleran en un contexto de generalizada crisis de gobernabilidad e inseguridad ciudadana en Haití. Pero

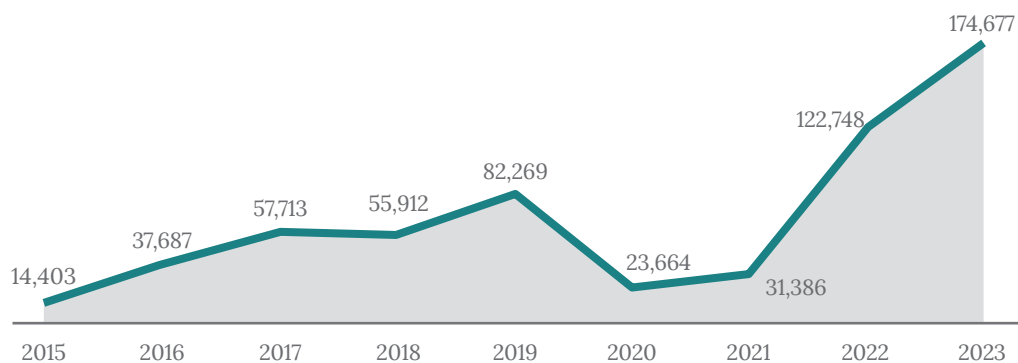


**Tabla 2. Deportaciones anuales 2015-2023**

AÑOS	DEPORTACIONES EN MILES	%	DEPORTACIONES ACUMULADAS	
			Absoluto	%
2015	14,403	2,3	-	-
2016	37,687	6,2	52,090	8.6
2017	57,713	9,5	109,803	18.2
2018	55,912	9,3	165,715	27.6
2019	82,269	13,6	247,984	41.3
2020	23,664	3,9	271,648	45.2
2021	31,386	5,9	303,034	50.4
2022	122,748	20,3	425,782	70.9
2023	174,677	29,0	600,459	100.0
Crecimiento interanual				
2015-2016			8,881	
2016-2017			20,026	
2017-2018			-1,801	
2018-2019			26,357	
2019-2020			-58,605	
2020-2021			7,722	
2021-2022			91,252	
2022-2023			51,929	

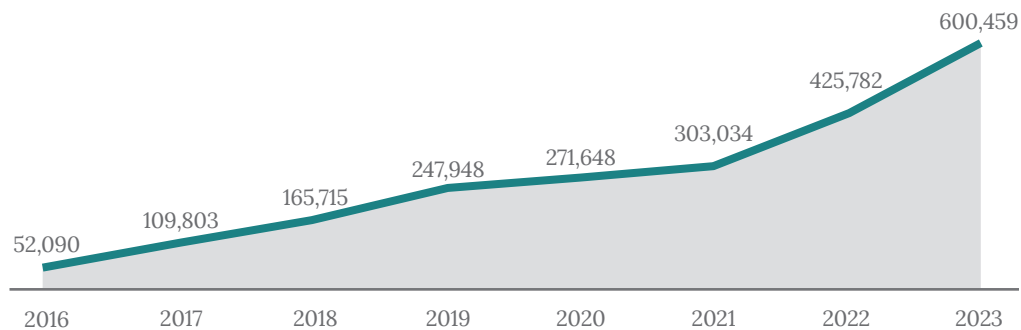
Fuente: Estadísticas publicadas por la DGM en el año 2023.

**Gráfico 1. República Dominicana: deportaciones en el periodo 2015-2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la DGM.

**Gráfico 2. República Dominicana: deportaciones acumuladas de la población haitiana en el periodo 2015-2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales de la DGM.

debe explicarse que hubo en el pasado un programa de regularización que, en la práctica, fracasó.

De esta forma, debe reconocerse que, en el caso dominicano y en la coyuntura actual, la importancia y dimensión que han llegado a cobrar las deportaciones masivas son producto de situaciones históricas acumuladas, como la crisis del país vecino, pero también han sido resultado de la debilidad de nuestros controles fronterizos, que constituye quizás, desde la perspectiva de nuestras capacidades como Estado para el control del territorio, el principal componente que explica la masiva presencia en el país de extranjeros indocumentados en situación de ilegalidad migratoria.

Por lo señalado, debe resultar claro que la buena política migratoria no hace descansar su capacidad de control de los flujos migratorios simplemente en la deportación, únicamente en el control fronterizo ni solamente en las exigencias simples de documentación

legal. Las tres medidas unilateralmente manejadas generan incapacidades regulatorias.

Ciertamente, las políticas de deportación constituyen un ejercicio necesario de control soberano del territorio por parte del Estado, determinan también su capacidad para el ejercicio eficaz de su seguridad interna y son un recurso imprescindible para la determinación de las políticas de permanencia y/o residencia. Todo esto no es un asunto de simple soberanía, define un instrumento de seguridad interna y control de flujos que afecta directamente los mercados laborales y las políticas sociales del Estado. Pero aun así las deportaciones solas no bastan ni pueden sostenerse a mediano y largo plazo como el recurso funcional y unilateral idóneo para encaminar el ingreso y la estadía de extranjeros en procesos legítimos y exitosos.

El caso dominicano constituye una situación compleja desde el punto de vista histórico y estructural en sus



componentes económicos, sociales y políticos. Desde el fin de los acuerdos de braceros en 1986, el control regulatorio de estos flujos quedó anulado. En su defecto, aunque el aparato militar dominicano continuó ejerciendo ciertos controles sobre los flujos estacionales de braceros, poco a poco estos afinaron una dinámica propia no controlada ni mucho menos regulada. Tras la crisis y desplome del sector azucarero, los flujos inmigratorios se movieron sin control regulatorio hacia otras áreas de la agricultura dominicana que venían teniendo problemas de escasez de mano de obra tras la crisis del minifundismo precarista dominicano que en los inicios de los años cincuenta era una aplastante realidad en el mundo agrario. Esta situación comenzó a tener efectos en el campo político luego del proceso de democratización que vivió el país tras la apertura democrática posttrujillista. A ello se añadía la crisis permanente del Estado haitiano que desató el fin de la dictadura duvalierista<sup>7</sup>.

En esas condiciones, sin control regulatorio aunque fuese de simple factura militar, con una frontera débil en su capacidad de control de flujos de personas, dinero y mercancías, la masiva inmigración haitiana pasó a constituir un problema central del Estado dominicano, al tiempo que esta fuerza de trabajo se convirtió en un complemento central de los mercados de trabajo agrícolas (azúcar, café, banana, arroz, plátano, habichuela, entre los principales) y urbanos (construcción, pequeño comercio, servicios personales, turismo, entre otros) de bajo desarrollo tecnológico, con generalizada desregulación y amplia informalidad laborales.

A todo lo referido se añaden tres aspectos complementarios. En primer lugar, debe apreciarse el tema de los derechos humanos. En general la política de entrada estacional de braceros se organizó en una lógica excluyente de los trabajadores migratorios de un marco jurídico respetuoso de los derechos humanos. La documentación formal de ingreso no existía y en su defecto funcionaba una lógica de documentación numerada bajo el control de las corporaciones azucareras sin referencia alguna a la documentación regular que las autoridades migratorias dominicanas debían expedir y controlar. A ello se añadía la lógica de aislamiento del batey. El fin del control azucarero del bracerismo abrió en la práctica la posibilidad de extensión de esa lógica a todo el territorio nacional. En segundo lugar, la democratización del país hizo pública la situación de los trabajadores inmigrantes indocumentados no solo para la sociedad dominicana, sino para todo el sistema internacional<sup>8</sup>. Finalmente, la consolidación de una política de partidos, que sucedió a la



democratización iniciada en los setenta, condujo a la introducción del tema inmigratorio en la agenda política nacional, en principio como un recurso que desde el Estado se manejó en contra de determinadas candidaturas, las que eran combatidas por su origen haitiano, como es el caso de Peña Gómez, y hoy se maneja como un recurso de la derecha política contra las fuerzas democrático-liberales. A esta dinámica se suma en nuestros días la radicalización de fuerzas políticas ultraconservadoras bajo el ropaje del ultranacionalismo de ascendente neoliberal.

### Control de fronteras y flujos migratorios

En su dimensión operativa la cuestión inmigratoria, en su expresión relativa a las políticas de regulación descritas arriba, nos remite a un primer aspecto funcional: una buena política de control eficaz de los flujos migratorios terrestres, que es el caso de la inmigración haitiana, demanda una política eficaz y permanente de control fronterizo. Sin embargo, durante los años en que los flujos estacionales de braceros haitianos dirigidos hacia las empresas azucareras eran irregulares, en el sentido de la indocumentación, y su manejo privado y militar, en la práctica también quedaban en manos del aparato burocrático-militar estatal y al margen de los mecanismos más elementales de derechos humanos. El fin de las dictaduras en los dos Estados que controlan la isla de Santo Domingo no liquidó la anterior situación, más bien la invisibilizó e introdujo actores informales privados que pasaron a operar como agentes intermediarios en el manejo irregular e ilegal de los flujos, lo que amplió el circuito de

control ilegal (el tráfico) de la movilidad insular de personas.

A lo largo de los años esta situación se hizo más abigarrada y hoy tiene dimensiones extremadamente complejas. Traficantes y tratantes, de forma oculta y modo informal e ilegal, y actores burocrático-militares estatales vinculados al negocio del movimiento ilegal de trabajadores inmigrantes, se fortalecieron en el negocio del tráfico. Pero ahora operan no como resultado de una política de Estado, sino como beneficiarios del manejo clientelar que grupos específicos pasaron a tener de áreas bajo control estatal. A esto se agrega el incremento de agentes privados informales o buscones intermediarios. Ambos tipos de agentes constituyen lo que puede definirse como traficantes controladores de la movilidad indocumentada e ilegal de trabajadores inmigrantes procedentes de Haití. Asimismo, se suma el incremento de la dimensión demográfica de los flujos ilegales y su diversificación regional en función de sus destinos, que cubren ahora no solo cultivos agrícolas, sino también actividades regionales de tipo urbano. Esto ha hecho que la dinámica de estos flujos ilegales e irregulares no se limite a las demandas temporales de mano de obra extranjera en función de la estacionalidad de cultivos específicos que intensificaban la demanda y con ello los flujos inmigratorios en determinados periodos del año. Ahora la expansión de la demanda urbana de mano de obra inmigrante ha redimensionado la demanda y ha definido necesidades más o menos permanentes<sup>9</sup>. A la actual coyuntura se añaden los efectos de la crisis institucional del Estado haitiano y las presiones demográficas de la masiva sobrepoblación relativa de la economía haitiana<sup>10</sup>, lo cual potencia la movilidad inmigratoria con vocación de

permanencia. Esta modalidad no ha sido ciertamente el patrón histórico de migración interfronteriza, sino la circular y estacional, pero la prolongación de la crisis haitiana tiende a fortalecer este último tipo de desplazamiento, lo que a la larga va transformando el patrón de movilidad de mano de obra con las consecuencias evidentes para la economía dominicana, en particular para su mercado de trabajo<sup>11</sup>.

Los cierres totales de fronteras por lo general acarrearán dificultades que exigen una evaluación cuidadosa de este tipo de acciones. En nuestro caso, la realidad fronteriza constituye un complejo de interacciones cotidianas de carácter social, económico y ambiental, que hace casi imposible la ejecución total de este tipo de medidas y sobre todo su mantenimiento prolongado en el tiempo. En parte también lo es porque condena la vida económica de los poblados fronterizos a una suerte de muerte lenta, ya que hoy día el comercio legal —formal e informal— en la frontera constituye un componente central de nuestra economía nacional, sobre todo en la vasta zona llamada Línea Noroeste. A todo ello se agrega que en la frontera ya existen grandes empresas formales que emplean tanto mano de obra nacional como haitiana, con gran éxito en el respeto formal a las reglamentaciones regulatorias, como son los casos de CODEVI y los productores de banano para exportación a Europa. Si la idea de «frontera sellada» se refiere exclusivamente al control de los flujos de trabajadores ilegales que periódicamente cruzan la frontera hacia República Dominicana, en ese caso la propuesta se enfrenta a dos asuntos claves: se requiere una política eficaz de vigilancia y control fronterizo que profundice la lucha contra el tráfico ilegal

y, al ser un imperativo de la política migratoria modernizadora que se intenta establecer, debe armarse en estrecha relación con una política de seguridad fronteriza que cubra un ámbito más vasto: la lucha contra el tráfico ilegal de armas, el narcotráfico y todo tipo de contrabando<sup>12</sup>. Esto nos conduce a un aspecto central: la eficacia de una política de ese nivel requiere en muchos aspectos una política coordinada con el Estado haitiano que en la presente coyuntura de crisis se encuentra en práctica disolución<sup>13</sup>.

Esto último ha constituido uno de los cuellos de botella más importantes que han minado la eficacia de las políticas de control fronterizo. Independientemente de que en general —hasta las medidas de seguridad fronteriza propuestas por la Administración que preside Luis Abinader— no se había producido desde la muerte de Trujillo la articulación de un esquema integral de política de seguridad fronteriza de igual envergadura. Precisamente, por el valor de esta nueva política resulta fundamental un replanteamiento de la idea de «seguridad fronteriza» que entronque y haga sinergia con los esfuerzos de desarrollo en esta región en materia de inversiones en infraestructura, empleos y en general en modernización social y económica de las comunidades fronterizas. De ahí la importancia de fortalecer las políticas de desarrollo local y municipal y finalmente el ordenamiento de la dinámica de los mercados, como el establecimiento de un marco de políticas de inversión que estimule, apoye y sostenga modelos similares al que se propone en el proyecto CODEVI, y también el desarrollo provincial, como el de la zona turística de Pedernales<sup>14</sup>.

El otro aspecto del control sellado de la frontera es el de la necesidad

objetiva de mano de obra inmigrante en la agricultura dominicana, por lo menos en sus cultivos más dinámicos y en las construcciones urbanas. Es prácticamente imposible un cierre abrupto del acceso a estos flujos de trabajadores temporeros sin poner en riesgo la economía agraria dominicana en su conjunto y áreas de la economía urbana. Por ello la idea del cierre fronterizo total y de carácter permanente en las presentes condiciones es, a nuestro criterio, prácticamente imposible, por lo menos en la dimensión laboral que estamos discutiendo, más allá del hecho indiscutible de las complejidades que viven el Estado y la nación haitianos. Por lo demás, debe resultar más que entendible la necesidad de medidas restrictivas en lo relativo a la movilidad insular del trabajo en el contexto de la presente crisis en Haití.

Esto último plantea la problemática de la dominicanización del trabajo como se viene discutiendo en las esferas gubernamentales y en la opinión pública. A nuestro criterio, una estrategia de este alcance solo puede plantearse en una lógica a mediano y largo plazo, pero no tendría éxitos si se limitara a políticas regulatorias y de control laboral, pues en última instancia dependerá del potencial de cambio tecnológico y en términos generales de la modernización de la economía dominicana. Este último aspecto es central a largo plazo, pero no puede asumirse al margen de una estrategia de competitividad sistémica de la economía dominicana en su conjunto, de cara a la economía mundial<sup>15</sup>.

Tampoco la idea de la modernización de la economía puede asumirse al margen de una política de bienestar de la población dominicana en su conjunto, aspecto que, de mantenerse el abismal



diferencial en los niveles de vida de la población dominicana y haitiana a favor de la primera, conspiraría contra la idea de dominicanización del trabajo, pues haría cada vez más amplias las diferencias entre el nivel de vida promedio del trabajador dominicano y el inmigrante haitiano. En ese marco, modernizar la economía dominicana surge como un componente necesario de una política eficaz de bienestar del lado dominicano, pero para que ello ayude a la dominicanización del trabajo en la agricultura y el conjunto de la economía urbana, surge como un requisito «paradójico» la mejora del nivel de vida en Haití, y esto es una variable que República Dominicana no controla<sup>16</sup>.

## Fuerza de trabajo inmigrante y desarrollo

La anterior problemática plantea la cuestión de las necesidades de fuerza de trabajo inmigrante para el desarrollo nacional. Este es un tema controversial a nivel mundial. En sus fases iniciales de expansión en los países que hoy dominan la economía mundial la inmigración constituyó un factor determinante. Es el caso de los Estados Unidos, Argentina y Brasil. Sin embargo, en Inglaterra (el *first comers* de la economía mundial moderna) la emigración más que la inmigración fue el factor que apoyó el impulso inicial para el desarrollo. Lo mismo puede decirse de Alemania y Polonia. En países de fuerte tradición campesina, como Francia, fue relativamente tardío el impacto de la inmigración en un efecto complejo de complementariedad y rechazo.

República Dominicana ha sido históricamente un país de inmigración y emigración. Hoy día es sobre todo un país de emigración, pero cada vez más la inmigración se convierte en un fenómeno complejo de complementariedad de sus mercados laborales en sus sectores informales desregulados y de base y en un factor de rechazo en sus sectores políticos. La realidad es que dicha inmigración ha devenido en un componente problemático y preocupante para las élites dirigentes, mientras en importantes sectores empresariales se ha dado un mayor nivel de dependencia. Las posibilidades de proceder a un control regulatorio de este flujo masivo de trabajadores —por lo general jornaleros indocumentados— demanda un marco de política coherente<sup>17</sup>.

No se puede ni se debe asumir esta problemática en función de sus ribetes

puramente políticos. Se requiere un enfoque integral que asuma la dimensión política e institucional, al tiempo que reconozca sus dimensiones sociales, económicas e internacionales. De aquí la necesidad de una política de control de la legalidad y registro de la inmigración. Es difícil, ciertamente, pensar hoy las transformaciones de la estructura ocupacional de la economía dominicana sin el componente inmigratorio. Veamos las cifras.

La Encuesta ENI 2017 y la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) del Banco Central de 2018 muestran algunos resultados interesantes sobre la magnitud de la inmigración en términos ocupacionales. En 2018, según el Banco Central (ENCFT), la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada representaba un volumen total de 4.5 millones de personas a nivel nacional. A su vez, la ENI 2017 estimaba que 9.3 % de la PEA era de origen extranjero para un volumen de trabajadores de origen extranjero de 422,036 personas.

Hoy día, ciertamente, la actividad agrícola ha dejado de constituir el sector de mayor concentración de trabajadores con apenas 8.8 % del volumen total de ocupados en 2018 que ascendía a 4.5 millones de personas. Aparentemente, las dos ramas de actividad de mayor concentración son el comercio (21.5 %) y las manufacturas (10.0 %). Pero en realidad son las actividades de servicio las de mayor concentración de ocupados, pues las ramas de hoteles, restaurantes, transporte y administración pública, sumadas, concentran el 23.0 % de la ocupación total. Si a estas cifras sumamos la actividad comercial, apreciamos que el 44.5 % de la ocupación en República Dominicana se localiza en actividades terciarias.

**Tabla 3: Población Económicamente Activa por Ramas de Actividad Económica: nacional, nativa y de origen extranjero (%)**

RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		
	Nacional (a= b+c)	Nativa (b)	De origen extranjero (c)
Agricultura	8.8	6.7	30.7
Manufactura	10.0	11.7	5.4
Construcción	6.4	4.8	32.9
Comercio	21.5	22.0	7.3
Hoteles, bares y restaurantes	6.9	6.8	10.2
Transporte y comunicaciones	7.1	7.7	2.2
Administración pública, defensa y finanzas	9.0	9.5	6.6
Actividades de difícil clasificación	1.4	1.5	4.2
Otras actividades	28.9	29.3	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0
	4,501,509.0	4,079,473.0	422,036.0

PEA de origen extranjero/PEA nacional (9.3%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) del Banco Central (a) y la Encuesta Nacional de Inmigrantes de la República Dominicana (ENI 2017) (b y c).

La tercera característica de la distribución ocupacional por ramas de actividad es el enorme volumen de ocupados en otras actividades (28.9 %) que por lo general concentra actividades muy inestables, así como todo tipo de trabajos precarios informales. La PEA nativa repite en general el patrón descrito.

Son las ocupaciones de la población de origen extranjero procedente de Haití (inmigrantes y descendientes) las que asumen una distribución diferente a la distribución de la PEA nacional en su conjunto. Se concentran sobre todo en tres ramas fundamentales: agricultura (28.9 %), construcción (22.8 %) y comercio (16.7 %). En la agrupación que reúne actividades sin clasificación ocupacional hay una elevada concentración de trabajadores procedentes de Haití (34.3 %), que como se sabe concentran actividades informales precarias. Esa población ocupada procedente de Haití representa el 9.3 % de la PEA nacional, como ya se dijo. Ahora bien, el peso relativo de dicha mano de obra sobre la ocupación nacional a nivel de rama

indica una realidad con un importante cambio con relación a los resultados hasta ahora analizados. En este caso apreciamos que la mano haitiana, o de origen haitiano, se concentra sobre todo en dos ramas: agricultura (30.7 %) y construcción (30.9 %). Lo realmente novedoso es que, por un lado, la mano de obra inmigrante haitiana tiene una bajísima presencia en las ocupaciones de difícil clasificación, mientras, por otro lado, apreciamos que un importante 10.2 % se concentra en la rama de hoteles, bares y restaurantes. Esta mano de obra, pese a que tiene bajos niveles de calificación y está altamente especializada sectorialmente, aunque ocupa los escalones más bajos de la escala ocupacional en el llamado sector secundario o subordinado del mercado laboral, por la vía de la informalidad se conecta con sectores dinámicos de servicios modernos, como los servicios burocráticos, el turismo y los servicios de seguridad.

Profundizando la lectura de los datos debe señalarse que el predominio



terciario en la estructura ocupacional es un asunto complejo. Se concentra en principio en actividades comerciales (21.5 %). Las ocupaciones en actividades propias del turismo (hoteles, bares y restaurantes) no son tan demandantes de mano de obra (6.9 %), mientras las actividades burocrático-administrativas ocupan un lugar significativo (9.9 %). De todos modos, la fuerza de trabajo en el sector agropecuario concentra poca mano de obra (8.8 %), aun cuando constituye un sector muy importante para la mano de obra de origen extranjero ocupada, en particular la de origen haitiano (28.9 %). Las actividades secundarias industriales (10.0 %) tienen poca significación salvo el sector construcción (6.4 %).

Todo ello indica que hoy día el trabajo inmigrante ha pasado a ocupar un lugar significativo en la dinámica económica nacional en aquellas ramas que más demandan mano de obra (agricultura, construcción y comercio). El otro aspecto significativo del asunto es que esta mano de obra se concentra en lo que en sociología económica se define como el sector secundario del mercado laboral, caracterizado por una composición tecnológica que demanda trabajadores de calificaciones medias o bajas. En dicho sector el ingreso es fácil y las remuneraciones son inferiores a las del sector primario, como han analizado Piore y Sabel<sup>18</sup>. De esta forma, si se exceptúa a los inmigrantes ocupados en la actividad de construcción y en la agropecuaria, apreciaremos que estos se concentran sobre todo en actividades informales y ocupan un lugar subordinado en la estructura general del mercado laboral, como se indicó. Pero no podemos llevarnos a engaños, pues las actividades del sector secundario cada vez más se articulan

subordinadamente al sector primario. Pensemos sobre todo en actividades financieras modernas, donde la actividad de vigilancia y limpieza es controlada por empresas privadas subcontratadas y estas a su vez contratan inmigrantes para esas tareas. Así mismo sucede en el sector transporte en el servicio de «motoconchos» o en las actividades de venta de alimentos procesados para los empleados del sector público y privado controlado por mujeres inmigrantes, todo esto sin considerar la actividad de pequeño comercio fronterizo y mercados informales urbanos.

Como se aprecia, el trabajo inmigrante es por lo general precario, vale decir inestable, de ingresos bajos, con pocos o nulos requerimientos de calificaciones medias o altas y prácticamente desprotegido. Pero hay núcleos particulares donde estas características no se verifican, como, por ejemplo, la cosecha de banano, donde el empleo durante la cosecha es bastante estable y hay un nivel de protección laboral apreciable, aunque también es inestable. Lo mismo puede decirse de ciertas actividades en el cultivo del arroz que demandan mano de obra con mayor experiencia laboral y cierto nivel de calificación en el manejo de maquinarias, asuntos a los que con el tiempo los trabajadores inmigrantes han llegado a tener acceso.

Sin embargo, hay otro ámbito ocupacional que requiere cierta calificación en la actividad de servicios, que es el caso del turismo, donde el trabajo inmigrante que posee mayor nivel educativo resulta competitivo. Es el caso de la inmigración de origen venezolano. Asistimos entonces a un mercado laboral heterogéneo e inestable con significativas desigualdades<sup>19</sup>.

Es difícil armar una política migratoria que resuelva todos los problemas,

pero lo que hemos venido discutiendo en este artículo define los parámetros básicos para articular una acción eficaz ampliamente inclusiva sobre el conjunto de la población migrante. Sí resulta ser un requisito primario que para ordenar estos mercados laborales se requiere generar capacidad de acuerdos institucionales tanto de parte del Estado como del empresariado y de la propia sociedad.

### **Documentación, contratos y control de la legalidad migratoria**

El control de la legalidad de la inmigración demanda una estricta política de registro y documentación. En el país este es un tema que conduce a controversias. La idea del registro no debe verse como una especie de antecedente institucional de la deportación de los indocumentados, sino precisamente lo contrario. Vale decir, la documentación y el registro constituyen la condición formal que demanda una política institucional de control migratorio. Dicho control debe facilitar la permanencia legal del inmigrante y permitir su vinculación e integración social a la comunidad de acogida. Asimismo, debe asumirse y organizar los términos de las contrataciones de trabajo que supone la permanencia en el país.

Fue en función de estos requerimientos institucionales que la Ley de Migración 285-04 estableció como una medida transitoria la idea de un plan de regularización migratoria, el cual se planteaba como un recurso temporal o transitorio que iba a permitir dotar de documentos y permanencia legal al grueso de los inmigrantes indocumentados que permanecían en el país, pero con vocación de residencia al momento

de aprobarse la ley de migración. Por ello en dicha ley se establecía este recurso transitorio que debía implementarse en los primeros seis meses del ejercicio de la ley. Al plantearse el hecho concreto de que el reglamento de dicha ley duró siete años para implementarse y el PNRE alrededor de diez años, la idea original que se pensaba con el plan de regularización, en su función transitoria, quedó desfigurada. Por esto, en ningún momento el PNRE debe pensarse como una especie de sustituto funcional de las exigencias de documentación universales que toda permanencia de inmigrantes en el país exige y demanda. Es en ese sentido que la documentación y regulación constituyen requisitos de todo proceso de ingreso y establecimiento en el país, ya sea de carácter permanente o temporal en cualquiera de sus variantes.

Debe quedar claro que no hay manera de reducir la masiva permanencia de inmigrantes irregulares únicamente con el mecanismo de las deportaciones. Se requiere el recurso institucional que impone la ley, concretamente la regulación y la documentación que al respecto establece. La política de deportación de ilegales es legítima en sí misma, como mandato de ley y por disposición constitucional, pero no puede pensarse como un antagonista de una política de registro y documentación que debe ser permanente al ser requerimiento y atributo central de la propia ley de migración. De aquí que una moderna y eficaz política de regulación y control migratorio debe asumir un carácter permanente más allá de toda política contingente y coyuntural de regularización<sup>20</sup>.

En función de lo afirmado, a nuestro parecer el país debe organizar su política de deportaciones de ilegales

en estrecha conexión con las políticas de documentación y regularización. Esto obliga a resolver el demasiado prolongado *impasse* que actualmente existe con relación al PNRE, que en principio está en un proceso de auditoría desde hace más de dos años. Esta auditoría debe concluirse y dar paso a una decisión definitiva respecto al plan regularizador. Asimismo, debe darse pie a un programa de documentación sistemático que permita dotar de papeles a la población inmigrante que en principio podría permanecer en el país bajo premisas de legalidad. Esto último, sin embargo, debe establecerse en estrecha correspondencia con las políticas de contrataciones que habrá de coordinarse con los sectores empresariales, en el caso de quienes contratan mano de obra por tiempo limitado, los cuales deben asumir la responsabilidad de la permanencia legal de los trabajadores inmigrantes que contraten en los tiempos que determine cada acuerdo contractual. El CNM llegó a contemplar un plan de ventanilla única que incluso se hizo de conocimiento

público. Dicho plan conectaba en un solo esfuerzo institucional la gestión de la DGM, la Cancillería y el Ministerio de Trabajo en un esquema unificado de gestión administrativa, documentación y control inmigratorio y laboral. Lamentablemente, este esfuerzo, permanece sin aplicación, pero bien podría constituir la base inicial para la implementación de un estable y permanente programa de documentación y contratación que inicie una nueva fase moderna de ingreso regulado legal de trabajadores inmigrantes, en función de los requerimientos sectoriales de trabajadores extranjeros por sectores económicos específicos de la economía. Por otro lado, este debate debe conducirnos a tomar en serio el tema —previsto en la Ley General de Migración 285-04 y su reglamento de aplicación— de una política de cuotas de ingreso que ordene la inmigración estacional de trabajadores en función de las necesidades sectoriales de la economía. Para lograr establecer dicha política debe alcanzarse un compromiso responsable con el empresariado



que requiere estacionalmente de estos trabajadores. El último aspecto que deseo destacar en materia de contrataciones es el dualismo existente entre las contrataciones de mano de obra inmigrante en condiciones de irregularidad migratoria y su diversidad de inserción laboral en los sectores privados y públicos de la economía, en función del cual no solo el sector privado contrata mano de obra, sino el propio Estado.

Finalmente, es necesario señalar el tema de los derechos humanos y el espinoso asunto de la integración social. En muchos círculos políticos, empresariales y sociales, se piensa que la llamada «modernización» de la economía colide con la tarea de democratización y desarrollo de un marco institucional respetuoso de los derechos humanos<sup>21</sup>. Por el contrario, es nuestro criterio que el respeto de los derechos humanos debe verse como un componente funcional y necesario del desarrollo para sostener las premisas básicas de reglas del juego claras, capacidad de diálogo, producción de consensos y generación de capacidades institucionales del aparato estatal de cara al desarrollo. En este marco, o perspectiva, los derechos humanos constituyen un componente central de esa política no solo vistos en función de los acuerdos y compromisos internacionales contraídos por el Estado, sino de la propia racionalidad estatal, de acuerdo con el canon democrático que debe asegurar su funcionamiento. De ahí que toda política migratoria debe atender las tareas propias y prioritarias de la seguridad nacional y las específicas del proceso de desarrollo, de acuerdo con los requerimientos institucionales del desarrollo democrático. Por ello es que insistimos en no disociar una política

de deportación institucionalmente fundada de una política de regulación y documentación.

## **PROPUESTA DE POLÍTICA Y GESTIÓN MIGRATORIA**

Si somos consecuentes con las premisas expuestas, se impone una serie de tareas institucionales de las cuales, a manera de propuesta conclusiva, solo deseo destacar algunas líneas de acción:

### **Institucionalidad migratoria**

1. El primer componente necesario de una buena política migratoria que debe fortalecerse es el de la modernización de los aparatos institucionales del Estado en los cuales descansa la política de inmigración. En el caso dominicano es imperativa la modernización de la gestión de la DGM en lo referente a la formación profesional de sus recursos humanos y el apoyo de su infraestructura física y tecnológica. Lo mismo debe decirse de muchas instancias que tienen que ver directamente con la gestión migratoria y laboral tanto en el ámbito civil como militar, de control fronterizo y de gestión laboral y de seguridad<sup>22</sup>.
2. El segundo componente institucional para fortalecer una buena y eficaz gestión migratoria es el relativo a las relaciones interinstitucionales de las dependencias estatales vinculadas a esta cuestión. Aquí el eje central es el CNM, organismo que debe operar con mayor regularidad y fortalecer su gestión. Para lograr este objetivo el CNM no debe ser pensado como una simple entidad consultiva, sino como lo que es por mandato de la Ley General de Migración 285-04,

un organismo deliberativo que traza la política migratoria general del Estado. Por ello debe pensarse seriamente en la posibilidad de dotarlo de un personal permanente adscrito al Ministerio de Interior y Policía (MIP), dado que es el ministro de Interior quien lo preside.

3. El tercer aspecto por considerar es el desarrollo de un eficiente y moderno sistema nacional de estadísticas migratorias. Sin buena y pertinente información no se pueden tomar decisiones de políticas públicas efectivas. Aquí juegan un papel central la Oficina Nacional de Estadística (ONE), el MT, el MIP, la DGM y el INM RD.

Entre otros componentes, debe desarrollarse:

- Un sistema permanente de medición periódica de los requerimientos de mano de obra inmigrante.
  - Una política de sistema de cuotas en estrecha conexión con el empresariado nacional.
  - Dotar al INM RD de recursos que permitan ampliar estos programas que viene implementando a pequeña escala.
  - Conectar los resultados de los estudios del INM RD con el trabajo del CNM que debe ser alimentado permanentemente con informaciones de ese tipo, una vez se produzcan.
  - Mejorar la gestión de las relaciones entre los organismos técnicos que generan información estadística y que actualmente se relacionan en la llamada Mesa Nacional de Migración<sup>23</sup>.
4. Todos los programas sanitarios, salubristas, educativos, laborales,



de seguridad social, que de alguna manera tocan la cuestión migratoria, deben asumirse como parte integral de la implementación de propuestas de integración social de la mano de obra documentada que resida en el país, ya sea de forma temporal o por la vía de las residencias permanentes. Dichos programas deben acompañarse de una efectiva política nacional de protección al trabajo nacional y derechos de los trabajadores, sean nacionales o extranjeros.

### Política de deportaciones, documentación y planes regulatorios

1. La política de deportaciones debe ser modernizada, comenzando por el entrenamiento al personal que maneja directamente las tareas de interdicción<sup>24</sup>.
2. Debe estrecharse los lazos de cooperación entre la Procuraduría General de la República y la DGM en relación con la gestión migratoria.
3. Debe concluirse en breve las reglamentaciones que se están elaborando, como normativas procedimentales respetuosas del debido proceso en materia de interdicción, reclusión y deportaciones, en lo cual la Cancillería ha venido trabajando junto a otras dependencias estatales.
4. Es necesario organizar un sistema estadístico que produzca información sistemática unificada en materia de deportaciones y estas informaciones deben transparentarse de cara a la población.
5. Es preciso que la auditoría sobre el PNRE, que ha venido realizando el MIP por varios años, se concluya. A partir de su culminación, se debe

tomar una decisión definitiva sobre el porvenir de ese programa.

6. El CNM ha discutido las ideas básicas para un plan de documentación regulatorio en materia de ingreso y permanencia de la población inmigrante que se encuentra vinculada a sectores empresariales que requieren esa mano de obra. Ese sistema se denominó de ventanilla única e involucraría al Ministerio de Trabajo, Ministerio de Interior y Policía, Cancillería y DGM. Sobre esta iniciativa debe tomarse una decisión definitiva. En cualquier caso, el CNM debe proceder en un tiempo prudente a generar una propuesta sistemática de documentación regulatoria que norme las contrataciones de trabajadores inmigrantes por parte del empresariado. Para lograr esta tarea debe asumirse un compromiso y acuerdo coherente entre los empresarios contratantes y el Estado, que vincule de modo permanente las diversas entidades empresariales que representan a este sector con el CNM y otras entidades oficiales que manejan la gestión migratoria. Establecer este mecanismo no implica la organización de ningún plan de regularización *ad hoc* por parte del Poder Ejecutivo. Un mecanismo de ese tipo se sostiene en el marco de las disposiciones que la propia ley de migración establece en materia de documentación y dotación de permisos de estadía que debe organizar la DGM, así como se inscribe en los mecanismos que el MT tiene como parte de su función arbitral de la dinámica de los mercados de trabajo en el país. Se puede ir más lejos: un esquema del tipo que se propone constituye una respuesta funcional a la exigencia obvia de ordenamiento,

documentación y regulación que la propia ley de migración contempla como mecanismo regulador universal en lo que debe ser una política de control regulatorio de extranjeros. Pero el Estado dominicano y la sociedad y economía dominicanas requieren un mecanismo que permita no solo ordenar y controlar el ingreso de la población trabajadora extranjera al país, sino principalmente regular y ordenar su estadia en su actividad propiamente laboral y productiva.

### **Compromiso empresarial y mercado de trabajo**

1. Lograr un compromiso institucional a largo plazo entre el empresariado, el Poder Ejecutivo y el Congreso a partir del cual se produzcan las decisiones que organicen un sistema de contrataciones, de ingresos por cuotas, su distribución regional y seguimiento y monitoreo de los mercados laborales, entre otras tareas<sup>25</sup>. El sistema de ventanilla única que se ha discutido en el CNM bien podría constituir el mecanismo a partir del cual se comience a dar cuerpo institucional a este programa estratégico.
2. El Estado dominicano debe coordinar con el empresariado programas permanentes de formación de recursos humanos y modernización tecnológica que vayan tecnificando aspectos específicos del proceso productivo con el objetivo de ir sustituyendo mano de obra inmigrante por trabajadores nacionales y producción manual por producción tecnificada. Estos programas, sin embargo, serian inefectivos si no se acompañan de programas de mejora sustancial del nivel de

vida de los trabajadores en cultivos y actividades urbanas específicas. Estas mejoras pueden iniciarse con modestos experimentos locales en cultivos y actividades concretas y aspectos, como la vivienda, el acceso a agua potable y energía eléctrica, la educación para los hijos de los trabajadores, la asistencia en salud y apoyo sanitario a las localidades de residencia, así como la organización de programas de contratación que integren los mecanismos que permitan el acceso a la seguridad social y programas de seguros médicos por periodos limitados, de acuerdo con la duración de los contratos, entre otros aspectos.

### **Controles inmigratorios, seguridad fronteriza y desarrollo**

1. La seguridad fronteriza debe ser una tarea prioritaria e ir acompañada de políticas estables que aseguren una frontera donde haya un adecuado control de los flujos de ingresos de personas y se combata con eficacia todo tipo de delitos.
2. Es necesario que a mediano plazo se regulen los intercambios comerciales relativos al pequeño comercio, sobre todo los mercados que semanalmente se abren en diversos puntos fronterizos.
3. Asumir seriamente la idea de documentar el conjunto de personas que se involucra en estas actividades mercantiles y por tal motivo deben cruzar la frontera. En ese caso, la propia ley de migración prevé la figura del habitante fronterizo que en ese sentido debe implementarse<sup>26</sup>.
4. El Estado dominicano debe dar los pasos para organizar una efectiva

- policía nacional de fronteras que sustituya la función militar en el manejo de las tareas de control y regulación de los flujos en la zona fronteriza, como también en los diversos puntos de acceso de población extranjera al país.
5. La política de control y seguridad fronteriza no debe asumirse desconectada de las tareas del desarrollo regional que benefician a los habitantes de esas regiones.
  6. Organizar un sistema de cuotas anuales de inmigración que dé pie a las tareas del control de los volúmenes de ingreso, pero en función de las necesidades que enfrente la actividad productiva en materia laboral y el propio desarrollo regional y local. Como resulta obvio, un sistema de cuotas de inmigración por anualidades, u otro sistema temporal, se encamina a ordenar los flujos de oferta de mano de obra, pero también a resolver los requerimientos de la demanda.
  7. Mantener un diálogo permanente entre el empresariado que necesita de esta mano de obra y el Estado y, de igual forma, un vínculo cercano y de cierta permanencia en el tiempo, relación que debe expresarse en los lazos entre el empresariado y el CNM.

## Derechos humanos, sociedad civil e integración social

La política de respeto a los derechos humanos debe tomarse en serio en su expresión institucional en las diversas esferas que involucren la gestión migratoria.

1. Comenzar a implementar la organización de mecanismos funcionales de atención al debido proceso, a

partir de las propias capacidades institucionales con que ya cuentan las instituciones estatales y el propio Ministerio Público.

2. Afinamiento de mecanismos respetuosos del derecho en materia de interdicciones y deportaciones a los inmigrantes irregulares hasta avanzar en la dimensión de carácter social más inclusiva en los ámbitos educativos, laborales, etc.<sup>27</sup>

En una palabra, la gestión migratoria debe entenderse como lo que es, un proceso complejo, intersectorialmente conectado. Por ello, dicha política debe asumirse no solo en una lógica de respuestas coyunturales a problemas específicos, sino vincularse a un esquema estable de acciones coordinadas entre las instancias estatales comprometidas con esta tarea, los sectores empresariales que contratan mano de obra inmigrante y la sociedad civil, que por diversas vías se relaciona con estos procesos en múltiples aspectos, como la gestión laboral, la defensa de los derechos humanos y las políticas de seguridad social. ■

## NOTAS

1. Este artículo (más extenso) es parte de la edición revisada y ampliada de *Las paradojas de las migraciones*, actualmente en proceso editorial.
2. Apoyándonos en la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de los años 2012 y 2017, las proyecciones del Instituto Nacional de Migración de República Dominicana (INM RD) establecen un total de 635,754 personas nacidas en el extranjero residentes en República Dominicana en 2024. La hipótesis manejada por el INM RD establece ese volumen asumiendo que en este no inciden otras variables fuera de las pro-





pías de tipo demográfico que las encuestas ENI permiten reconocer. De acuerdo con este razonamiento, entre 2012 y 2017 la tasa de crecimiento acumulativo anual para toda la población inmigrante fue de 1.77 %, para la población inmigrante haitiana de 1.73 % y para el resto de la población inmigrante de 2.02 %. Si se realiza un cálculo con el mismo procedimiento en la estimación de la producción de descendencia de los inmigrantes, la llamada segunda generación, las proyecciones establecen que en 2024 el segmento de población de origen haitiano nacida en el país ascendería a 311,761. De esta forma, en 2024 estaríamos hablando de una proyección de 865,015 personas nacidas en Haití o de padres haitianos residentes en República Dominicana. Esto representaría el 8 % del total de la población en el país proyectada para 2024.

3. Para una visión general del impacto de las remesas en el proceso de desarrollo en Latinoamérica y República Dominicana, véase el estudio publicado por el Instituto Nacional de Migración de República Dominicana *Migración, remesas y desarrollo*, memoria del seminario internacional realizado en 2021 bajo el auspicio del Banco Mundial y el CEMLA, Santo Domingo, 2022.
4. El libro de Frank Cáceres, Frank Báez Evertsz y César Andrés Caamaño, *La otra inmigración* (Instituto Nacional de Migración, Santo Domingo, 2021), apoyándose en las principales encuestas sociodemográficas del país, en particular la ENI 2017, realiza un exhaustivo análisis de la inmigración no haitiana y brinda un panorama esclarecedor de la dinámica inmigratoria a principios del siglo XXI. Dicho análisis muestra, entre otros, el perfil sociodemográfico de los inmigrantes no haitianos en la segunda década del presente siglo XXI y el dinamismo del proceso inmigratorio, donde se aprecian muchos países como lugares de nacimiento, destacándose los siguientes como

principales emisores de la inmigración no haitiana: Estados Unidos, Venezuela, China, Colombia, Cuba, España, Francia, Italia y Puerto Rico. Por su lado, la ENI 2017 establece un volumen de 73,108 inmigrantes no haitianos. Si se realizara una proyección aritmética tomando como años bases 2012 y 2017, fechas de las dos encuestas ENI, en 2024 se tendría un volumen de población extranjera de 635,754 inmigrantes. Si a esa población se añade la población de descendencia, estimada en 323,099 se tendría en esa fecha una población total de origen extranjero ascendiente a 958,853 personas. En el caso particular de la población haitiana inmigrante, en 2024 esta se estima en 553,254. Si se añade a esa cifra la población de origen haitiano estimada en 2024 se tendría una población total de origen haitiano de 865,015 personas. No hay datos generales que permitan apreciar con precisión el volumen de la población de origen haitiano vinculada al mercado de trabajo en 2024. En 2022, sin embargo, el INM RD estimó en su estudio del mercado laboral agrícola un volumen total de trabajadores de origen haitiano vinculados al cultivo de arroz, plátano y habichuela ascendiente a 111,048, distribuyéndose del siguiente modo: 56,615 en el cultivo de arroz, 30,485 en el cultivo de plátano y 23,948 en la cosecha de habichuela. Para estos tres cultivos la mano de obra inmigrante representaría en el año de la encuesta el 60.7 % del requerimiento total de trabajadores para los tres cultivos referidos, requerimiento que ascendería a 183,646 trabajadores tanto nativos como extranjeros (ENAGROT 2022).

5. Los datos oficiales relativos al PNRE se encuentran en el *Informe final del proceso de renovación o cambio de categoría migratoria de los extranjeros acogidos al plan nacional de regularización* (DGM, Santo Domingo, s. f.). Un exhaustivo estudio, coordinado por Frank Báez Evertsz, sobre el proceso de registro y admisión en el PNRE fue rea-

lizado por el INM RD y publicado en 2018 bajo el título *Evaluación del PNRE, del régimen especial y del proceso de registro en el libro de extranjeros y regularización. Resumen del Informe Final de Resultados*. Un útil estudio descriptivo del proceso de aplicación del PNRE es el de Luis Fernández, *Plan de regularización y la política migratoria de la RD 2012-2020* (Santo Domingo, 2021).

6. Es importante referir que el *Pacto Nacional para la formulación y ejecución de políticas de estado frente a la situación de Haití*, firmado el 25 de octubre de 2023, en uno de sus puntos programáticos establece la necesidad de que dicha auditoría sea concluida y presentados sus resultados.
7. Para una visión de los orígenes históricos de este proceso puede verse Wilfredo Lozano, *Los trabajadores del capitalismo exportador* (Banco Central, Santo Domingo, 2001).
8. Una visión de las políticas de braceros la proporciona José Israel Cuello en *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986* (Editora Taller, Santo Domingo, 1997). Para el estudio de los orígenes de la inmigración de braceros es indispensable la lectura de José del Castillo, *La inmigración de braceros azucareros en la República Dominicana, 1900-1950. Cuadernos del CENDIA*, vol. CCLXII, núm. 7, Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1981, y «La formación de la industria azucarera dominicana, de la concurrencia al monopolio, del semiproletariado nacional al proletariado extranjero, 1875-1930» (mimeo), Centro de Estudios de la Realidad Social Dominicana (CERESD) de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1984. El libro de Franc Báez Evertsz, *Braceros haitianos en República Dominicana* (Instituto Nacional de Migración y Banco de Reservas, 3ª Edición, Santo Domingo, 2022), constituye el estudio más completo hasta ahora sobre el papel desempeñado por la inmigración haitiana en la dinámica y racionalidad económicas azucareras.

9. Véase el estudio de Wilfredo Lozano (coord.) *et al.*, *Mercado de trabajo agrícola y mano de obra inmigrante* (Instituto Nacional de Migración, Santo Domingo, 2024).
10. Ver Wilfredo Lozano, *La paradoja de las migraciones. El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana* (CIES/FLACSO/SJRN, impreso en Editora Búho, Santo Domingo, 2008).
11. Este es quizás el cambio más importante que se observa en el dinamismo del mercado laboral insular en las últimas dos décadas. De continuar esta tendencia a la sustitución de la migración circular por la de asentamiento, muy probablemente la dinámica de la inmigración se transforme de manera significativa, generándose una sobreoferta de mano de obra inmigrante que presione a la baja de los salarios de base y las demandas de servicios sociales.
12. Véase Lilian Bobeá (ed.), *La seguridad en el Caribe*, FUNGLODE, FLACSO, Woodrow Wilson Center, impreso en San Salvador, 2009.
13. Si asumimos razonablemente que la magnitud de la crisis en Haití es de una envergadura tal que permite suponer que la estabilización «definitiva» de las instituciones estatales en dicho país tomará tiempo, esto debe conducir al reconocimiento de que para proteger su frontera y ordenar su institucionalidad en la gestión migratoria el Estado dominicano debe impulsar sus políticas sin asumir grandes expectativas de articulación funcional de respuestas inmediatas con lo que el vecino Estado haitiano pueda o no hacer. Lo señalado es probable que se prolongue por un tiempo a mediano plazo. Por ello el Estado dominicano debe ser firme en el control de la movilidad humana en la frontera, al tiempo que también debe disponer medidas regulatorias internas que conduzcan a acuerdos con el empresariado nacional que contrata mano de obra inmigrante, mientras se apuesta por la modernización tecnológica y laboral de la economía que aumente la productividad del trabajo, eleve los salarios nacionales y articule una política de bienestar sostenido para los trabajadores en suelo nacional.
14. En los últimos años este tipo de medidas se ha estado impulsando en la frontera con éxito relativo. Aun así, queda mucho camino por recorrer en la búsqueda de una frontera segura que logre articular las acciones propias de la seguridad del territorio con la seguridad del ciudadano que la habita y conectar ambas cuestiones a un esquema de desarrollo regional efectivo. De todos modos, los programas de desarrollo regional integral que impulsa hoy día el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) a lo largo de toda la región fronteriza a mediano plazo tendrán un seguro impacto integrador de la frontera a las corrientes del desarrollo nacional, lo cual traerá consecuencias positivas para la modernización de los mercados de trabajo en la frontera y otros cercanos a dicha región. Véase Miguel Ceara Hatton y Erik Dorrejo (eds.), *Estrategia de desarrollo para la zona fronteriza*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), Santo Domingo, 2022.
15. Aunque no es un tema directamente vinculado a lo que este artículo discute, no se debe pensar en las virtudes de la emigración dominicana como un sustituto funcional de la ruptura de las ataduras del país con la mano de obra barata procedente de Haití como factor de competitividad de la economía nacional en su conjunto. En ese sentido los efectos de la emigración son complejos y merecen estudios serios. Por lo pronto, si bien a mediano plazo las remesas de dólares de los emigrados dominicanos se mantendrán como un componente determinante del potencial de recursos nacionales para el desarrollo, a largo plazo debe contemplarse que en algún momento del ciclo reproductivo y familiar de los dominicanos emigrados, este potencial co-

mience a descender en la medida en que las segundas y terceras generaciones se integren más fuertemente a las economías receptoras, en Estados Unidos y España principalmente, países de mayor concentración de nuestros emigrados. Esto ha sido el patrón del grueso de las emigraciones hacia el mundo desarrollado. De ahí la importancia de que las diásporas sean fortalecidas en su conexión cultural y económica con el país. Un tema complementario respecto a la diáspora es el de la necesidad que tiene el país de mantener una coherencia respecto a la defensa de los derechos de nuestros emigrados y el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes que ingresan al territorio nacional.

16. Se debe tener mucho cuidado a la hora de conceptualizar la idea del desarrollo nacional en lo que compete a los mercados laborales. Hoy día no solo se vive en una economía altamente mundializada, sino que en el caso dominicano se trata de una economía abierta altamente dependiente de su sector externo tanto en materia de exportaciones (turismo y zonas francas), generación de recursos líquidos (remesas e inversión extranjera), como en lo que compete al peso de su comercio exterior altamente dependiente de los Estados Unidos, Haití y la Comunidad Europea. Esta condición obliga a considerar que el mercado «nacional» en el caso dominicano está estrechamente integrado al dinamismo de esferas económicas regionales (La Florida, New York, Haití, Europa) y a dinámicas sectoriales (turismo, zonas francas, remesas) donde la actividad internacional del sistema económico se sostiene en el mundo del trabajo por la vía de las remesas, el empleo en zonas francas, el turismo y la propia inmigración en lo que compete al mercado laboral de base de bajos salarios y baja composición técnica. A ello se debe agregar la presión de nuevas olas inmigratorias de mediana y alta calificación, como

la venezolana, colombiana y a caribeña, que presiona al sector laboral de salarios medios y altos. Sobre la dimensión demográfica de la emigración dominicana a escala global, véase Instituto de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX), *Dominicano en el exterior. Informe del registro sociodemográfico de los dominicanos residentes en el exterior*, Santo Domingo, 2022. Para una discusión de esta compleja realidad, véase en un plano internacional a Manuel Castells, *La era de la información*, vol. I: *La sociedad red* (Alianza, Madrid, 1996); Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren A. Bento, *The Informal Economy: Studies in Advanced and less Developed Countries* (The Johns Hopkins University Press, 2015). Con relación al caso nacional véase el estudio de CEPAL, «Desarrollo económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI» (mimeo), 1999; el estudio de Jacques Atalli et al., *República Dominicana 2010-2020* (Atalli Associates, París, 2010), y el libro coordinado por Godínez, Víctor y Jorge Mattar (2009), *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. CEPAL, México.

17. Para una visión de esta problemática en sus consecuencias para el desarrollo nacional, véase Wilfredo Lozano, *La paradoja de las migraciones* (UNIBE, FLACSO, SJCIM, Santo Domingo, 2007).
18. Véase a Michael Piore y Charles F. Sabel, *La segunda ruptura industrial*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1993.
19. Sobre la situación de la inmigración venezolana en América Latina y el Caribe, véase José Koechlin y Joaquín Eguren (eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Fundación Konrad Adenauer, Instituto Antonio Ruiz, Universidad Jesuita, OIM-OBIMID, Lima, 2018. Para el caso de la inmigración venezolana a República Dominicana véase INM RD, «Inmigración venezolana reciente en la República Dominicana», Santo Domingo, 2018.

20. Para una visión de la problemática de la informalidad en Latinoamérica, véase a Víctor Tokman, *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago de Chile, 2001.
21. La política de regulación no la establece plan de regularización alguno, sino la Ley General de Migración 285-04, que como tal es el instrumento regularizador por definición. De esta suerte, el Poder Ejecutivo está investido de la autoridad suficiente, por indicación de la ley, para establecer mecanismos que permitan poner en ejercicio las políticas de ordenamiento regulador en materia migratoria, siempre —claro está— que se haga en los marcos de lo que establece la ley de migración y el mandato constitucional.
22. A veces se tiene la idea errónea de que desde el Estado no se han producido esfuerzos ordenadores. Si se aprecia el asunto en una amplia visión histórica hay que admitir que desde los años noventa del pasado siglo XX ha habido un esfuerzo reiterado por construir un instrumento de política (ley de migración) distinguiéndose en este proceso varios momentos: 1991 (primer proyecto de nueva ley de migración), 1996 (revisión del proyecto de 1991), agosto de 2000 (nueva propuesta revisada del proyecto de ley de migración), 2000-2004 (nueva ley de migración). Ciertamente, entre 2004 y 2012 mediaron siete años para que se aprobara el reglamento de aplicación de la Ley General de Migración 285-04. También hubo una tardanza de diez años para poner en movimiento el PNRE (2014). A esto debe agregarse la lamentable iniciativa del Tribunal Constitucional de la Sentencia 168-13, que dio origen un año después a la Ley 169-14 de Naturalización. Todo esto revela un incesante esfuerzo legislativo, lamentablemente plagado de imprecisiones, errores y distorsiones.
23. En la actualidad dicha Mesa la coordina el Ministerio de Trabajo. En el futuro inmediato esta iniciativa debe fortalecerse, pues constituye un interesante y valioso mecanismo de articulación entre las instituciones que manejan la agenda migratoria desde el Estado. La OIT ha venido cooperando con el funcionamiento de esta Mesa, pero esa cooperación debería organizarse en un amplio programa que incluya el Observatorio del Mercado de Trabajo que implementa el Ministerio de Trabajo y programas de formación laboral en materia migratoria en los cuales ya colaboran el INM RD con la OIT y el propio Ministerio.
24. Este es un aspecto fundamental de la buena política de defensa de los derechos humanos, pero también afecta lo que puede definirse como «gestión eficiente» de las políticas de persecución de la inmigración ilegal. Esto así porque un personal bien formado en esta materia es determinante no solo para impedir el atropello a las personas afectadas en los procesos de interdicción, sino también para asegurar que sean apresadas precisamente aquellas personas que deben ser detenidas por infracciones migratorias (indocumentación, falsificación de documentos, etc.). En el INM RD en coordinación con la DGM se trabaja un programa de formación dirigido al personal que maneja las interdicciones.
25. La ley de migración contempla la instalación de oficinas regionales de monitoreo y seguimiento de los mercados de trabajo regionales que involucran mano de obra inmigrante (artículo 52). A la fecha esas oficinas no se han instalado. El Ministerio de Trabajo cuenta hoy día con la capacidad técnica y los recursos humanos para organizarlas sin tener que erogar un nivel significativo de recursos financieros.
26. El «habitante fronterizo» es una figura que la ley de migración contempla en su Artículo 36, Literal 6. Al respecto, la idea de la ley es muy clara: mediante la figura del «habitante fronterizo» se persigue dotar de un documento de identificación a las personas que viven del lado haitiano



y que cotidianamente realizan actividades de tipo comercial a pequeña escala del lado dominicano. Históricamente este tipo de actividades se ha venido efectuando de forma cotidiana y de manera informal. Mediante la documentación de esas personas se estaría dando un paso importante en el objetivo de lograr un nivel de formalización de esas actividades que resulta necesario para la organización de los mercados en la región; al mismo tiempo, con ese paso se organiza un mecanismo que ayuda a los organismos de seguridad en la frontera a controlar la movilidad de personas que en una escala geográfica limitada se desplazan en la franja fronteriza sin ningún tipo de control. Tras la crisis que hoy vive Haití, el Gobierno central se ha visto en la necesidad de organizar un mecanismo de control biométrico de la población haitiana que vive en la frontera y que semanalmente acude a los mercados binacionales del lado dominicano. Ese mecanismo es exactamente el mismo que persigue el artículo 36, literal 6 de la ley de migración; la diferencia específica en este caso se encuentra en que la disposición de la ley de migración se limita al grupo de personas que comercian en la zona fronteriza, mientras el proceso de captura de datos biométricos cubre toda la población que atraviesa cotidianamente la franja fronteriza.

27. En muchas de estas tareas, la incorporación de sectores de la sociedad civil con experiencia en la implementación de políticas sociales puede resultar un mecanismo provechoso que beneficie la gestión de política social en materia de inclusión social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATALLI, J. et al. (2010). *República Dominicana 2010-2020*. Atalli Associates, Paris.
- BÁEZ EVERTSZ, F. (1985). *Braceros haitianos en la República Dominicana*. Estudio

- de la migración de trabajadores haitianos a la economía azucarera dominicana, Santo Domingo: Taller.
- BALAN, G. (1981). *Migraciones temporarias y mercado de trabajo en América Latina: una revisión del problema y de la información disponible*. Documento preliminar. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- BOBEA, L. (ed.) (2009). *La seguridad en el Caribe*, FUNGLODE, FLACSO, Woodrow Wilson Center, impreso en San Salvador.
- CÁCERES, F. et al. (2021). *La otra inmigración. Estudio sobre las corrientes de inmigración de procedencia extrainsular y la integración social y económica de los inmigrantes de las principales comunidades etnonacionales*. Instituto Nacional de Migración, Santo Domingo.
- CASTELLS, M. (1996). *La era de la información*, vol. I: La sociedad red (Alianza, Madrid).
- COMISIÓN Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) (1999).
- DESARROLLO económico y social en la República Dominicana: los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI (mimeo), Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2006). *La protección social de cara al futuro*, Montevideo.
- CRUZ, C. y Carlos G. (2020): Estimación de la demanda de trabajadores extranjeros en los sectores construcción y agropecuario en República Dominicana. INM RD-OIM-OIT. file:///C:/Users/DELL/Downloads/wcms\_768874.pdf
- CUELLO, J. I. (1997). *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986* (Editora Taller, Santo Domingo).
- DEL Castillo, J. (1981). La inmigración de braceros azucareros en la República Dominicana, 1900-1950. *Cuadernos del CENDIA*, vol. CCLXII, núm. 7, Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (1984). La industria azucarera dominicana, de la concurrencia al monopolio, del semiproletariado nacional al proletariado extranjero, 1875-1930. (mimeo), Centro de Estudios de la Realidad Social Dominicana (CERESD) de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.
- DESAMOURS, J. (2008). La familia haitiana inmigrante en la República Dominicana. *Revista Interdisciplinaria Da Mobilidade Humana (REMHU)*, 16(3), 239-247. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042007016>.
- DIRECCIÓN General De Migración (DGM) (s. f.). *Informe final. Proceso de renovación o cambio de categoría migratoria de los extranjeros acogidos al Plan Nacional de Regularización*, Santo Domingo.
- DURÁN, Y. (2008). Contribuciones para la formulación de una política nacional de seguridad y salud en el trabajo en la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, XXXI-II(2). <https://www.redalyc.org/pdf/870/87011539003.pdf>
- FERNÁNDEZ, L. (2021). *Plan de regularización y la política migratoria de la RD 2012-2020*, Santo Domingo.
- GODÍNEZ, V., Mattar, J. (2009). *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. CEPAL, México.
- INSTITUTO de Dominicanos y Dominicanas en el Exterior (INDEX) (2022). *Informe del registro sociodemográfico de los dominicanos residentes en el exterior*, Santo Domingo.
- INSTITUTO Nacional de Migración (INM RD) (2022). *Migración, remesas y*

- desarrollo. Memoria del seminario internacional realizado en 2021 bajo el auspicio del Banco Mundial y el CEMLA, Santo Domingo.
- LOZANO, W. (2001). *Los trabajadores del capitalismo exportador*, Banco de Reservas de República Dominicana.
- \_\_\_\_\_ (2008). La paradoja de las migraciones. *El Estado dominicano ante la inmigración haitiana*. Universidad Iberoamericana. Santo Domingo.
- LOZANO, W., Báez Evertsz, F. (2023). *Migración internacional y economía cafetalera. Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en República Dominicana*, 3.ª Edición. Colección Clásicos de la Migración Dominicana. Instituto Nacional de Migración de República Dominicana y Banco de Reservas: Santo Domingo.
- LOZANO, W. (coord.), Estévez, G., Montero, J., Santana, A., Molina, A. (2024). *Mercado de trabajo agrícola e inmigración*. Editora Búho, Santo Domingo.
- LUNDAHL, M. (1979). *Peasant and Poverty: A Study of Haiti*, New York: St. Martins Press.
- MACÍAS, J. M. (2021). *Estudio descriptivo-exploratorio sobre el mercado laboral en el sector agrícola y su necesidad de mano de obra extranjera*. Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- MARTÍNEZ, J. T., Sánchez Belmont, M., Rizo Amézquita, J. N. (2022). *La respuesta de los sistemas de seguridad social americana a la pandemia COVID 19. Balance a un año de la emergencia*, Conferencia Interamericana de Seguridad social, México.
- MÉRONÉ, S. C. (2019): Haitian and Dominican-Haitian immigrants in the Dominican Republic. Changes and possible implications of profiles. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34(2), 269–300. <https://doi.org/10.24201/edu.v34i2.1773>
- NAÏR, S. (2016). *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona, Editorial Planeta, Crítica.
- OFICINA de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Chile (ODEPA) (2012). *Estimación y caracterización de la demanda de la mano de obra asociada a la fruticultura de exportación*. <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/handle/20.500.12650/5667>
- ORGANIZACIÓN Internacional para las Migraciones (OIM) (2015): *Migración derechos humanos y gobernanza*: Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (2021a). *Mecanismos sobre migración laboral en Mesoamérica*, San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2021b). *Programas y procesos de regularización migratoria*: México.
- \_\_\_\_\_ (2022). *Sobre migración y mercado del trabajo en el sector agrícola en México: Estudio prospectivo*.
- PIORE, M. (1979). *Birds of Passage. Migrant Labor and Industries Societies*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- PIORE, M. y Sabel, Ch. F. (1993). *La segunda ruptura industrial*. Alianza Editorial, Buenos Aires, 1993.
- PORTES, A., Castells, M. Bento, L. A. (2015). *The Informal Economy: Studies in Advanced and less Developed Countries*. The Johns Hopkins University Press.



- PORTES, A., Rumbaut, R. G. (2010). *América inmigrante*, Anthropol, Barcelona.
- PORTES, A., Walton, J. (1981): *Labor Class and the International System*, New York: Academic Press.
- RODRÍGUEZ, J., Méndez, J. (2023). Una caracterización de los determinantes de la oferta laboral de la población de origen extranjero en la República Dominicana año 2017. *Ciencia, Economía y Negocios*, 7(1), 27-53. <https://doi.org/10.22206/ceyn.2023.v7i1.pp27-53>
- ROSARIO, R., Ulloa Hung, J. (2006). Algunos aspectos socioculturales de la inmigración haitiana hacia la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 31(1), 64-124. <https://doi.org/10.22206/cys.2006.v31i1.pp64-124>
- UNIÓN Europea, Ministerio de Economía y Planificación, Oficina Nacional de Estadística y Fondo de Población de Naciones Unidas (2013). *Encuesta Nacional de Inmigrantes ENI-2012*. Santo Domingo.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Encuesta Nacional de Inmigrantes ENI-2017*. Santo Domingo.
- UNISA (2023). Levantamiento y procesamiento de datos para la Encuesta Sectorial Agrícola del Programa de Medición Periódica de Demanda de Mano de Obra Extranjera en el Mercado Laboral Dominicano. ENAGROT 2022. Informe final de consultoría.

## WILFREDO LOZANO

Graduado en Sociología por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) en 1976 y estudios doctorales en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México en 1980. Primer director fundador del Programa Dominicano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y posteriormente secretario general para Latinoamérica. Fundador y director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana (UNIBE) de Santo Domingo (2004-2014). Premio Nacional de Ciencias Sociales 2010, otorgado por la Fundación Corripio, y miembro nacional correspondiente de la Academia Dominicana de la Historia (ADH). Profesor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Ha impartido docencia de pre y posgrado en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Escuela de Graduados de Altos Estudios del Ministerio de las Fuerzas Armadas (MIDE) y la Escuela Diplomática y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores (MI-REX). Ha sido profesor invitado de la sede FLACSO en México, el Centro de Estudios Sociológicos (CES) de El Colegio de México y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad de Salamanca, España, e investigador visitante en Johns Hopkins University en la Escuela de Graduados de Ciencias Sociales, Baltimore.

# Determinantes de la emigración dominicana 1990-2020





Laura Marie Méndez

**RESUMEN:** La presente investigación busca identificar los principales determinantes de la emigración dominicana durante el periodo 1990-2020. Tomando como base el marco teórico de los factores *push-pull* —que considera aquellos aspectos que funcionan como atractores hacia el país receptor y los expulsos desde el país emisor—, se parte de un modelo gravitacional que permite integrar estos factores al modelo base que contemple la distancia entre ambos grupos de países. Se utiliza un modelo de datos de panel estimado por efectos aleatorios donde se obtiene como principales resultados que para los dominicanos los factores económicos y sociales son los más relevantes. Específicamente, las variables más importantes incluyen el nivel de ingreso del país de destino, los años promedio de educación en el país de origen, la distancia entre los países, el requerimiento de visa, la tasa de homicidios y la tasa de desempleo del país de destino. Los dominicanos que deciden emigrar tienen como destinos principales Estados Unidos, que concentra el 74.7 % de los emigrantes dominicanos, seguido por España con el 8.6 %. Le siguen Puerto Rico con el 5.3 %, Italia con el 2.8 % y Venezuela con el 1.5 %.

**PALABRAS CLAVES:** Emigración dominicana, factores *push-pull*, modelo gravitacional, datos de panel.

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década de 1960 la República Dominicana se ha caracterizado por ser un país emisor de migrante. Tras el asesinato de Rafael L. Trujillo en 1961 y en consecuencia la eliminación de ciertos controles de viaje, el país empezó a experimentar un rápido crecimiento de su población emigrantes, identificándose periodos de gran crecimiento como el experimentado en la década de 1990 (Abaunza, 2016; Morales & Rodríguez, 2022). Según datos de UNDESA<sup>1</sup> la población dominicana residente en el

exterior tuvo una tasa de crecimiento de 45.63 % entre 1990 y 1995, superior si lo comparamos con el crecimiento de 10.58 % experimentado entre 2015 y 2020. En la actualidad cerca del 14.70 % de dominicanos residen fuera del país; en términos generales existen más dominicanos residentes en el extranjero que extranjeros residiendo en la República Dominicana. Los inmigrantes representan el 5.52 % de la población en el país. Dada la relevancia del fenómeno de la emigración resulta interesante identificar cuáles son los factores principales que impulsan a la población dominicana a migrar.

La decisión de migrar puede atribuirse a macrofactores que abarcan aspectos demográficos, económicos, sociales, políticos y ambientales y son considerados como los más influyentes. A estos se suman microfactores como la edad, el género y el nivel de ingreso, que determinan la influencia de los macrofactores en las decisiones migratorias a nivel personal o del hogar. Además, existen mesofactores que facilitan, restringen o impiden la migración, como los costos financieros, físicos y psíquicos de la movilización, así como las políticas migratorias vigentes (OIM, s. f.).

En este caso nos interesa analizar las motivaciones y causas detrás de la emigración en la República Dominicana durante el periodo 1990–2020. Al mismo tiempo definimos como objetivos establecer variables que permitan dar cuenta de los macro y mesofactores de interés, analizar la tendencia de la emigración dominicana e identificar los principales determinantes de la emigración dominicana hacia el exterior durante el periodo estudiado, o sea, identificar si para emigrar los dominicanos dan más importancia a aspectos económicos, sociales, políticos o incluso geográficos y culturales.

Para esto se propone un modelo gravitacional, el cual plantea que en los países de origen y destino existen factores que atraen o expulsan a los migrantes, es decir, existen un conjunto de factores sociales, económicos, políticos, culturales y geográficos característicos tanto de las regiones expulsoras como receptoras que motivan la movilidad de un lugar a otro (De Jesús Ramos, Gómez, Pérez & Hernández, 2019).

Esta investigación representa un insumo significativo en el tema migratorio dominicano pues actualmente existen pocas investigaciones que se





propongan estudiar los factores que incentivan la emigración de la República Dominicana e identificar cuáles son los más influyentes al momento de tomar la decisión de emigrar. Asimismo, es importante conocer cuáles son las variables de mayor peso consideradas por las personas al momento de migrar porque entendemos que cada factor puede tener una ponderación distinta en cada país de acuerdo con la realidad que se enfrenta. Esto, al mismo tiempo, sirve de insumo al momento de diseñar políticas migratorias pues permitirá entender cuáles factores influir en caso de querer impactar de alguna manera sobre la emigración en el país.

Este estudio busca responder a cuestiones como: ¿cuáles son los principales determinantes de la emigración dominicana?, ¿cuáles son los factores más relevantes que inciden en la decisión de migrar?, ¿cuáles son los principales destinos de los migrantes dominicanos? y ¿cuál ha sido la tendencia de la migración dominicana durante el periodo 1990-2020?

Dentro de las limitantes que encuentra este estudio puntualizamos la escasa disponibilidad de los datos para todos los países inicialmente identificados. Debido a la falta de datos precisos se ha tenido que recurrir a estimaciones realizadas por varias instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, además, en algunos casos, debido a la misma ausencia de datos, se descartaron algunos países de destino para realizar la estimación, lo que en su conjunto podría influir sobre la calidad de los resultados.

Como principales resultados podemos destacar que para el caso dominicano la percepción de ingresos más altos en el país de destino es la variable determinante más significativa, no

así la percepción de ingresos a nivel local que resultó ser no significativa. Del mismo modo, una reducción en la tasa de desempleo en el país de destino es un factor que motiva la migración dominicana, sin embargo, no se identificó un efecto significativo para el caso de la tasa de desempleo de la República Dominicana. Por otro lado, factores culturales, como la proximidad lingüística o la relación de dependencia colonial resultaron ser no significativas, es decir, no hay suficiente evidencia que permita establecer que estos factores son considerados por los dominicanos al momento de emigrar. También fue posible identificar que los principales países destino se han mantenido más o menos invariables, desde 1990 a 2020 Estados Unidos y España se han mantenido como los principales países de destino, acumulando entre ambos el 83.33 % de la población emigrante promedio durante el periodo estudiado.

Luego de esta introducción el presente trabajo continúa con acercamiento teórico en el cual se plasman

algunas de las teorías que explican la metodología utilizada y algunos de los posibles resultados. Seguido se encuentra la revisión de antecedentes en la cual se describe la metodología y resultados de algunas investigaciones que se han realizado sobre este tema. En la sección cuatro se presenta la metodología utilizada para la estimación de los determinantes y en la siguiente sección se presenta el contexto migratorio dominicano 1990-2020, seguido de los resultados y finalmente se exponen los principales hallazgos en la sección cinco junto con la conclusión.

## ACERCAMIENTO TEÓRICO

### Modelos gravitacionales

Los modelos gravitacionales encuentran sus orígenes en las conceptualizaciones realizadas por Isaac Newton en 1687. Las aplicaciones de la ley de gravedad resultan ser importantes no solo en las ciencias físicas sino también en las ciencias sociales cuando el espacio es una variable en juego por



lo que este tipo de modelo suele ser de especial interés en ramas como comercio internacional y estudios migratorios (Cuadrado-Roura, Fernández, & Santos, 2018; Larotta, 2019)

Las aproximaciones iniciales del modelo gravitacional en las ciencias sociales eran más bien intuitivas y relacionadas con las migraciones (Miranda Maturana & Jara, 2018), los primeros trabajos sobre la relación espacio-migración fueron realizados por Ravenstein (1885), quien afirma que la gran mayoría de los migrantes recorren cortas distancias y son captados en los grandes centros comerciales e industriales.

Por muchos años los trabajos realizados por Ravenstein han sido considerados como punto de partida para modelos más formales que intentan explicar los patrones de la migración (Corbett, 2003). Por esta razón, el modelo gravitacional de determinantes de la migración —a pesar de que a lo largo de los años ha recibido numerosos aportes relacionados con los diferentes tipos de variables incluidas— siempre mantiene un componente geográfico que da cuenta de la distancia entre los lugares analizados, teniendo como idea central que las personas prefieren migrar hacia lugares cercanos reduciendo así los costos de transporte e incertidumbre experimentada (Reyes, Rodríguez & Barreto, 2011).

Según Anderson (1955), las primeras aproximaciones matemáticas que tenían como objetivo predecir la proporción de migrantes que se movían de un lugar a otro fueron realizadas por E.C Young en 1928, quien indica que la cantidad de migrantes en un área es proporcional a la «fuerza de atracción» de los lugares de destino e inversamente proporcional a la distancia al cuadrado

entre ambos lugares, esto explicado a través del siguiente modelo básico:

$$m = aX/Y \quad (EC. 1)$$

Donde  $m$  representa el número de migrantes,  $X$  fuerza de atracción,  $Y$  Distancia y  $a$  la constante.

A partir de estas primeras formulaciones matemáticas, Zipf (1946) propone un modelo en el que los movimientos de personas entre ciudades están determinados por el producto de las poblaciones de ambas ciudades<sup>2</sup> dividida la distancia entre estas.

$$\frac{P_1 \cdot P_2}{D} \quad (EC. 2)$$

Por otro lado, Stouffer (1940) también muestra un modelo basado en las formulaciones de Young con la diferencia de que el numerador de la ecuación está representado por las oportunidades, presentando la hipótesis de que no existe necesariamente una relación entre la movilidad y la distancia, pero que la cantidad de personas que deciden recorrer una determinada distancia es directamente proporcional al aumento porcentual de oportunidades que puedan encontrar en ese lugar.

En su análisis Anderson realiza una comparación entre estas dos hipótesis<sup>3</sup> y concluye, en primer lugar, que las oportunidades no parece ser una medida más precisa que la distancia (km) entre las metrópolis. Segundo, que el tamaño de las poblaciones en la fórmula de Zipf podrían ser sustituidas por alguna medida de desempleo para que se tenga en cuenta el concepto de oportunidades y, finalmente, que es posible agregar algunas variables a la fórmula básica para hacerlas multiplicadoras de las variables iniciales, pero advierte que estas deben mantenerse al mínimo.

## Teoría migratoria

Diversas teorías y enfoques buscan dar sentido al fenómeno migratorio explorando sus motivaciones y fundamentos. Una de las más reconocidas aborda la movilidad desde la perspectiva neoclásica de la economía, utilizando un enfoque cuantitativo y racional. En este marco, las migraciones se explican como un proceso de maximización de utilidad, movilidad de factores y diferencias salariales. Esta teoría que, a pesar de no ser creada específicamente para explicar el fenómeno migratorio se aplica a su estudio, en términos generales combina la perspectiva micro, al considerar las decisiones individuales, con la perspectiva macro, al abordar los determinantes estructurales de la migración.

Las primeras investigaciones que adoptaron esta perspectiva sugieren que existen desequilibrios de capital y salario entre diferentes regiones; por un lado, hay regiones que tienen un exceso de mano de obra y salarios de subsistencia que expulsan trabajadores y, por el otro, regiones necesitadas de este recurso, con abundancia de capital y salarios altos, atrayéndolos. Este flujo, según la teoría, contribuye al equilibrio al aumentar los salarios e inversiones en capital en los países emisores y disminuirlos en los países receptores. Bajo este enfoque, la migración no ocurriría en ausencia de estas diferencias salariales (Lewis, 1954).

Por otro lado, Todaro (1969) aborda la migración rural-urbana en países menos desarrollados, un escenario que ha sido utilizado para explicar la migración laboral a nivel internacional. Según Todaro, la migración no solo se explica por las diferencias salariales entre zonas rurales y urbanas, sino también por la existencia de un grupo de trabajadores

urbanos desempleados y subempleados, a los cuales se suman los trabajadores rurales una vez emigran, es decir, la decisión de migrar se ve afectada no solo por la diferencia salarial entre lo rural y lo urbano, sino también por la probabilidad de encontrar empleo en el sector urbano moderno. Harris & Todaro (1970) complementan esta idea, señalando que, a pesar de los productos marginales positivos que pueden existir en los sectores tradicionales y de los niveles significativos de desempleo urbano, la migración rural-urbana persiste porque, mientras los ingresos urbanos esperados superen el salario real en los sectores tradicionales rurales, la migración continuará en aumento.

Por lo general, se espera que las diferencias salariales y de empleo entre los países emisores y receptores sea una de las principales motivaciones detrás de la migración, sin embargo, a pesar de que estas diferencias sí existen y de que esto, en principio, puede ser un incentivo para migrar desde países en desarrollo y con una gran oferta de mano de obra hacia países industrializados, este factor no parece determinar el proceso de migración, pues en la gran mayoría de los casos los países emisores no son aquellos con los salarios más bajos, lo que acrecentaría la diferencia. La migración se da desde países con una gran oferta de mano de obra, aunque en este contexto, aparentemente, la migración se limita a las personas que en efectos pueden encontrar un trabajo, pues la tasa de desempleo de los inmigrantes en los países receptores es relativamente baja (Piore, 1979).

Estos enfoques se pueden ampliar a partir de los trabajos de Sjaastad (1962) que, además de los elementos estructurales mencionados anteriormente, incorpora los costos y retornos





individuales de la migración cuando las diferencias salariales no son suficientes para explicar completamente la magnitud y dirección de las migraciones. Sjaastad, al considerar la migración como una inversión humana, argumenta que existen costos y retornos monetarios y no monetarios asociados a este fenómeno. En este contexto, migrar no solo implica tener en cuenta las diferencias salariales, sino también factores individuales relacionados con la inversión inicial necesaria para la movilización y si estos costos se corresponden con el retorno esperado en el lugar de destino, retornos que también pueden ser monetarios y no monetarios (Arango, 2003; Cardosa, 2006). Esto al mismo tiempo es apoyado por Borjas (1989), quien reconoce que la persona migrante busca lograr una maximización de sus utilidades y, para esto, si bien es cierto que es necesario lograr

una maximización de los ingresos, los individuos también consideran otros aspectos, como el clima, la cultura, la tasa de criminalidad, entre otros.

A grandes rasgos, el modelo económico neoclásico divide las teorías que explican el fenómeno migratorio en dos categorías principales. Por un lado, tenemos un modelo macroeconómico que sostiene que las migraciones, ya sean internacionales o nacionales, surgen debido a las disparidades geográficas en la oferta y demanda de mano de obra e ingresos. Estas disparidades generan una movilidad desde regiones con una oferta de mano de obra elevada, pero con salarios bajos hacia regiones con mayores ingresos y demanda de mano de obra. Esta perspectiva implica que los flujos internacionales de capital humano y los patrones de beneficio de esta movilidad pueden variar según el nivel de cualificación del trabajador. Por otro lado, un

modelo de la teoría sigue un enfoque microeconómico, que contempla una perspectiva individual y racional de los actores. Este modelo asume que los desplazamientos ocurrirán una vez que se haya evaluado el costo-beneficio. Desde este punto de vista, la migración se considera una inversión en capital humano, donde las personas buscan desplazarse hacia lugares donde creen que serán más productivas dada su cualificación, todo esto se hace teniendo en cuenta el costo de llevar a cabo esta movilidad. En este contexto, se espera que el migrante busque obtener mayores y mejores retornos al tiempo que incurre en el menor costo posible (Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino, & Taylor, 2008).

Otros enfoques parten de un modelo de elección y migración, donde se analiza la migración definiendo la utilidad de migrar en función de las características de las regiones de origen y destino, así como las características individuales de las personas. A través de este modelo, es posible evaluar el efecto que diversas variables ejercen sobre la decisión de migrar de los trabajadores. Esta formulación supone que la información principal necesaria para tomar la decisión de movilizarse se encuentra en los precios, por lo que los salarios ofrecidos en cada región se convierten en una variable importante en este proceso (Aroca, 2004).

## REVISIÓN LITERARIA

### Antecedentes de la emigración en América Latina

A lo largo de la literatura revisada pudimos notar que a nivel general la mayoría de los trabajos realizados parten de un modelo inicial en el cual se cuenta con factores de expulsión e inclusión y la distancia entre los lugares

analizados a lo que se le agrega una serie de variables de índole económica, social, demográfica, cultural y política.

Larotta (2019) estudia los determinantes para el caso colombiano a través de un modelo gravitacional de datos de panel en el cual se considera el acervo internacional de inmigrantes colombianos (international migrant stock) como variable dependiente y un conjunto de variables independientes que dan cuenta de los factores económicos, sociales, políticos, geográficos y culturales que influyen sobre la migración.

La estimación parte de un modelo gravitacional básico en el cual se utiliza el acervo de colombianos residentes en el extranjero<sup>4</sup> como variables dependientes. Esta variable sustituye el flujo de migración debido a la dificultad que representa la obtención de datos constantes de entrada y salida de colombianos hacia países extranjeros. Como variable dependiente se establece la distancia<sup>5</sup> en kilómetros (km) entre Colombia y el país destino, y el PIB per cápita por PPA (Paridad de Poder Adquisitivo) de Colombia y de los países receptores como variable proxy de los salarios. Larotta (2019) propone un modelo ampliado que pretende tener un mayor nivel explicativo agregando las siguientes variables explicativas tanto para Colombia como para los países de destino:

- Índice de Capital Humano (ICH)
- Tasa de desempleo
- Índice de Gini
- Tasa de homicidios
- Conflicto político interno (variable dummy que asume el valor de 1 en periodos en el que el país haya tenido algún conflicto político o guerra interna, y 0 en caso contrario)
- El requerimiento de visa para colombianos en el país destino como variable

- de tipo político (variable dummy que asume el valor de 1 cuando en el país solicitan visa a ciudadanos colombianos y 0 en caso contrario)
- Fronteras geográficas (variable dummy que asume el valor de 1 cuando el país destino comparte frontera con Colombia y 0 en caso contrario)
- Proximidad lingüística (variable dummy que asume el valor de 1 cuando el país de destino comparte raíces lingüísticas con el español –lenguas romances– y 0 en caso contrario)
- Relación colonial (variable dummy que asume el valor 1 cuando el país destino tiene un pasado colonial con Colombia 0 en caso contrario)
- Tasa de desempleo de México y países destino
- PIB per cápita PPA a precios internacionales actuales en México y países de destino
- Distancia en kilómetros entre México y países de destino
- Idioma (variable dummy que asume el valor 1 cuando el país de destino tiene el español como idioma oficial y 0 en caso contrario)

Como resultado obtuvieron que para el caso mexicano existe una relación significativa y positiva entre el PIB per cápita PPA (variable de tipo económica) del país de origen y destino, es decir, mientras mayor sea la renta del país de destino más atractivo será para los mexicanos emigrar a ese lugar, de igual modo, mientras mayor sea el nivel de renta en México, más incentivados se sentirán para abandonar su país, lo que sugiere que quienes deciden migrar son personas en búsqueda de mejores salarios y condiciones y no personas que necesariamente se encuentren desempleados. Esto lo podemos complementar con lo hallado por Engler, Honjo, MacDonald, Piazza & Sher (2020), quienes establecen que más ingresos no necesariamente se traduce en una reducción de la migración, en algunos casos esto puede significar que las personas posean más recursos para realizar el viaje.

A nivel general se concluye que las condiciones socioeconómicas favorables, un alto nivel educativo y mayor capital humano acumulado en el país de destino potencian la movilidad; otros factores, como la distancia entre los países, las redes de apoyo, la relación de colonialidad con el país destino y las políticas migratorias, tienen un rol central en la migración, aunque en menor medida. Por el contrario, la violencia, el desempleo, la desigualdad y la proximidad lingüística no se presentaron como factores significativos.

Del mismo modo, De Jesús Ramos, Gómez, Pérez & Hernández (2019) identifican los determinantes de la migración para México utilizando un modelo gravitacional de datos de panel estimados por Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG), designando como variable dependiente el acervo de mexicanos residentes en otros países y una serie de factores económicos, sociales, políticos, geográficos y culturales medidos a través de las siguientes variables independientes.

El caso de los determinantes también es estudiado por Cuadrado-Roura, Fernández & Santos (2018); en este caso se estudia un conjunto de país de origen integrantes de la región MENA<sup>6</sup> hacia países de la Unión Europea (UE). La investigación estima un modelo gravitacional de datos de panel por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) de 31 países de destino en la UE y 27

países MENA. Para la estimación se estableció un conjunto de variables de orden demográfico, social, económico, político, cultural y geográfico como variables independientes y la cantidad de personas migrantes como variable dependiente. Al igual que Larotta (2019), estos autores parten de un modelo gravitacional básico en el cual establecen la distancia en kilómetros entre los países y el tamaño de la población en países de destino y origen. En una segunda etapa agregan al modelo una variable que da cuenta del pasado colonial del país y se decide no utilizar de manera independiente la variable del idioma debido a que podría tener una alta correlación con el pasado colonial entre países de origen y destino. Finalmente, luego de haberse descartado la existencia de correlación entre variables explicativas se propone un modelo ampliado en el que además de las variables anteriores citadas se agrega el PIB per cápita de los países de origen y destino.

A partir de este último modelo se obtiene como principales resultados la relación negativa y significativa entre

los lugares de destino y origen, es decir, mientras a mayor distancia menor será el incentivo para migrar, por otro lado, se estima que el pasado colonial y/o idioma en común tienen un efecto positivo sobre la migración. Al igual que en el caso mexicano, se obtiene una relación positiva significativa entre el PIB per cápita de ambos grupos y la variable dependiente, es decir la migración se da desde países de mayores ingresos hacia los países de mayores ingresos.

Este tema también es estudiado por Ríos & Rueda (2005) en el caso de Perú a través de un modelo gravitacional de datos de panel dinámico que además de incluir variables propias del modelo de gravedad, distancia y población, incluye otras variables relevantes. Como variable dependiente se plantea el flujo migratorio de peruanos<sup>7</sup> y como variables independientes las siguientes:

La diferencia entre los ingresos per cápita PPA promedio entre Perú y los países de destino. En el modelo especificado se utiliza una relación que muestra los ingresos de los países



- destino como numerador y los ingresos de Perú como denominador.
- El ratio de la tasa de desempleo en Perú y la tasa de desempleo en los países de destino, esta variable construida como la relación de la tasa de desempleo en el país receptor sobre la tasa de desempleo de Perú.
  - La ratio del Índice de Gini.
  - El Índice de Satisfacción (ISA), que considera la percepción de los peruanos sobre la situación económica del país en los últimos 12 meses.
  - Variable dummy que asume el valor 1 cuando los países destino no requieran visa para los peruanos y 0 en caso contrario.
  - La distancia en kilómetros entre los países
  - Stock de peruanos en el país destino. Variable con la cual se pretende explicar el papel de las redes sociales sobre el flujo migratorio.

Como principales resultados de este estudio se obtuvo que factores como la percepción de la situación económica y las diferencias salariales tiene un rol preponderante al explicar los flujos migratorios. Algo interesante a resaltar de los resultados de este estudio es que, a diferencia de las demás investigaciones citadas, en el caso de Perú la distancia entre países resultó ser no significativa dándole mayor peso a las relaciones culturales, es decir, que para los peruanos que los costos de adaptarse a una nueva cultura influye más que los costos de transportes que se deben asumir<sup>8</sup>.

### **Antecedentes de la emigración en la República Dominicana**

Aunque el tema de la emigración ha sido ampliamente discutido y se reconoce su gran relevancia a nivel nacional,

existe una escasez de literatura dedicada al estudio y análisis específico del tema abordado en esta investigación, que busca identificar los principales factores que impulsan a los dominicanos a establecer residencia en otros países.

A pesar de esto, es importante mencionar algunos estudios que se han realizado acerca de las dinámicas emigratorias en el país. En relación al tema que estamos abordando, es relevante mencionar el estudio de Benzán (2021), el cual analiza los determinantes de la migración en los países de Centroamérica y la República Dominicana de manera conjunta a través de un modelo de datos de panel estimado por efectos aleatorios durante el periodo 1990-2015 indicando que para el conjunto de países analizados las diferencias salariales es el factor que más explica la dinámica migratoria de la región, además de esto la percepción de inseguridad en el país destino y aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país de origen son variables que reducen la tasa de migración, mientras que variables como la distancia entre los países no se presentó como determinante para la migración de los países de analizados.

Para realizar estas estimaciones la autora toma como variable explicada la tasa de migrantes por cada 100,000 habitantes de los países de origen en los países destino, las variables independientes utilizadas fueron las siguientes:

- Distancia entre los países de origen y destino (km<sup>2</sup>)
- Diferencia entre el PIB per cápita PPA entre los países de origen y destino
- Tasa de desempleo de los países de origen y los países de destino
- Fronteras geográficas entre los países (variable dummy que toma

- el valor 1 si los países comparten frontera y 0 en caso contrario)
- Esperanza de vida en países de origen y destino
- Años de escolaridad promedio en ambos países
- Índice de Gini de ambos países
- Tasa de homicidio por cada 100000 habitantes en ambos países
- Conflicto político interno (variable dummy que toma valor de 1 en caso de que el país estén en conflicto político o de guerra interna y 0 en caso contrario)
- Visado (variable dummy que asume el valor de 1 en caso de que el país de origen requiera visado para entrar al país destino y 0 en caso contrario)
- Relación colonial (variable dummy que toma el valor 1 cuando el país de origen tiene una relación colonial con el país destino y 0 en caso contrario)
- Raíces lingüísticas (variable dummy que asume el valor 1 cuando el país de origen y destino comparten raíces lingüísticas y 0 en caso contrario)

En otro sentido, a pesar de que no se estudia el tema de determinantes, el estudio realizado por Bartolomé & Valdez-Castro (2023) aborda desde una perspectiva más cualitativa el fenómeno migratorio en dos comunidades de la provincia Sánchez Ramírez. A partir de los hallazgos encontrados en esta investigación podríamos decir que, en el caso del área rural de Cotuí, es posible identificar una población empleada en la producción agrícola y, a pesar de que recibe un salario, esto no necesariamente se traduce en condiciones laborales y salarios óptimos o deseados, lo que, dentro de este contexto estudiado, justifica la emigración en la zona. Además, el estudio destaca la importante proporción de personas que ven la migración como

una salida a la realidad de precariedad y privaciones que viven en su entorno, y que a pesar de que en muchas ocasiones no cuentan con los recursos económicos necesarios para realizar el viaje recurren a fuentes de financiamiento para obtener el dinero necesario para emprender su proyecto migratorio.

Hernández, Rivera-Batiz & Sisay (2022) analizan detalladamente el perfil demográfico de los dominicanos en los Estados Unidos, destacando que entre 2000 y 2020 el crecimiento demográfico de esta comunidad superó al de cualquier otro grupo étnico mayoritario, consolidándolos como el quinto grupo hispano/latino más numeroso en el país. Este aumento se atribuye principalmente a la inmigración, respaldado por un significativo crecimiento de la población dominicana nacida en los Estados Unidos durante dicho periodo. Además de examinar el crecimiento poblacional, el estudio aborda aspectos cruciales relacionados con el empleo e ingreso de la comunidad dominicana. Aunque la tasa de participación de los dominicanos en el mercado laboral estadounidense es una de la más alta, los ingresos de los dominicanos en Estados Unidos están por debajo del promedio general del país, una disparidad que se explica en gran medida por la distribución laboral, ya que mientras que los puestos mejor remunerados se encuentran en el sector de gestión y profesionales, muchos dominicanos tienden a ocupar roles en el sector de servicios o como obreros y operadores, lo que suele traducirse en salarios más bajos. Sin embargo, el mismo estudio destaca que el salario medio de los dominicanos es uno de los que ha tenido mayor crecimiento en los últimos años. A pesar de estas disparidades, y reconociendo la relación positiva entre empleo y salario, cabe

destacar un retorno educativo positivo para los dominicanos en Estados Unidos. Aunque el nivel educativo general de esta comunidad es más bajo en comparación con el promedio nacional, al compararlo con otros grupos hispanos/latinos, se observa que en promedio los dominicanos tienen niveles superiores de educación secundaria y estudios y diplomas universitarios.

## METODOLOGÍA

Para estimar los determinantes de la migración en la República Dominicana se propone un modelo gravitacional de datos de panel estimado por un modelo de efectos aleatorios para el periodo 1990-2020; también se realiza un análisis descriptivo a partir del cual se identifican los países que durante el periodo de interés captaron en promedio la mayoría del acervo migratorio dominicano (International Migrant Stock) a los fines de ser incluidos dentro del modelo. Del mismo modo, se realiza una revisión de la evolución migratoria del país y su relación con el comportamiento de variables influyentes sobre la emigración. Son utilizados datos de periodicidad quinquenal tanto para el acervo migratorio como para los factores económicos, políticos, demográfico, sociales y culturales identificados como variables independientes.

### Especificación del modelo

Basándonos en la literatura revisada proponemos un modelo de datos de panel debido a que a través de este tipo de estudio combinamos el componente temporal y el corte transversal, lo que nos permite observar el comportamiento de varios individuos a lo largo del periodo seleccionado y tener una mayor precisión de los resultados.

Conforme a lo revisado en secciones anteriores se propone el siguiente modelo gravitacional de efectos aleatorios en el cual se incorporan variables que incentivan o desincentivan la migración, factores de atracción o de expulsión asociados al país de origen o destino (Larotta, 2019; Cuadrado-Roura, Fernández & Santos, 2018; De Jesús Ramos, Gómez, Pérez & Hernández, 2019; Benzán, 2021; Ríos & Rueda, 2005; Zipf, 1946):

$${}^9 \ln M_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 \ln DIS_{ij} + \beta_1 \ln PIB_{it} + \beta_2 \ln PIB_{jt} + \beta_3 \ln DESEMP_{it} + \beta_4 \ln DESEMP_{jt} + \alpha_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \quad (EC. 3)$$

$$\alpha_{ijt} = \beta_1 \ln ED_{it} + \beta_2 \ln ED_{jt} + \beta_3 \ln HOM_{it} + \beta_4 \ln HOM_{jt} + \beta_5 Visa_{ij} + \beta_6 IDIOMA_{ij} + \beta_7 COLONIA \quad (EC. 4)$$

Donde  $M_{it}$  es la tasa de emigración por cada 100,000 dominicanos en el periodo  $t$ ,  $\beta_{0i}$  resulta ser un intercepto independiente que captura en promedio un efecto distinto para  $M_{it}$  en cada país de destino observado;  $PIB_{it}$  representa el PIB per cápita por PPA<sup>10</sup> de República Dominicana (país de origen) durante el periodo  $t$ ;  $PIB_{jt}$  es el PIB per cápita por PPA del país destino;  $DIS_{ij}$  hace referencia a la distancia en kilómetros entre la República Dominicana y el país destino; ED representa los años promedios de educación en cada país, esta variable como indicador del nivel de desarrollo humano; DESEMP indica la tasa de desempleo en el país origen y destino respectivamente; HOM se refiere a la tasa de homicidios para cada grupo de países; Visa es una variable dummy que asume el valor 1 en el caso en que los dominicanos requieran visa para ingresar al país destino y 0 en caso contrario; IDIOMA es una variable dummy que indica 1 cuando los países de origen y destino comparten

la misma raíz lingüística en su idioma oficial y 0 en caso contrario, finalmente, COLONIA es una variable que toma el valor 1 si entre el país de destino y origen existió en algún momento un relación de dependencia, 0 en caso contrario.

Se opta por no utilizar la diferencia o ratio en todas las variables debido a que de esta forma el efecto de cada variable en la nación emisora y receptora es menos claro. Por otro lado, se aplica logaritmo a ambos lados debido a la estructura multiplicativa de la ecuación gravitacional (Cuadrado-Roura, Fernández & Santos, 2018; Larotta, 2019; De Jesús Ramos, Gómez, Pérez & Hernández, 2019)

Con respecto a variables como el PIB per cápita, Colonia e Idioma esperaríamos que actúen como factores de atracción hacia el país de destino, es decir, que tenga signo positivo en las variables relacionadas con el país de destino y signo negativo en las variables de países de origen. De manera similar, esperamos que la tasa de homicidio y la tasa de desempleo funcionen como factores expulsores del país de origen, por lo que esperaríamos que las variables HOM y DESEMP tengan signo positivo para el subíndice *i* (factores expulsores que incentivan el incremento en la cantidad de migrantes) y negativo para el subíndice *j*, finalmente, la variable DIST en teoría debería adoptar un signo negativo, indicando que a más distancia menor será la emigración.

## Descripción de los datos

A fin de cumplir con nuestro objetivo de estimar los principales determinantes y describir el comportamiento de la migración dominicana se ha identificado un conjunto de variables relacionadas con este fenómeno, como

ya mencionamos anteriormente se establece como variable dependiente el acervo migratorio de dominicanos<sup>11</sup> en los países extranjeros seleccionados, y como nuestras variables independientes el PIB per cápita PPA en dólares estadounidenses, la distancia entre la República Dominicana y los países receptores, los años de escolaridad promedio, las tasas de homicidio y desempleo, la política de visado vigente entre el país de origen y el de destino, la relación de dependencia que haya existido entre la República Dominicana y el país de destino y la coincidencia en la raíz lingüística de los idiomas oficiales.

Se eligieron los principales países de destino para los dominicanos que además contaran con datos disponibles en fuentes oficiales para las variables independientes. En función de esta selección, los países escogidos abarcan el 98.44 % del acervo migratorio dominicano.

La recolección de los datos ha sido realizada a partir de fuentes secundarias. Los datos referentes al PIB per cápita fueron tomados del portal de datos del Banco Mundial, los datos de la tasa de desempleo fueron tomados de la Organización Internacional de Trabajo, la fuente de datos para los años promedio de educación proceden de los indicadores del índice de desarrollo humano del PNUD, la tasa de homicidios intencionales fue obtenida a través del portal de datos de UNODC<sup>12</sup>, la distancia entre la ciudad capital de los países de destino y Santo Domingo y del idioma oficial hablado en los países fueron consultados en Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, mientras que la información de requisito de visas para dominicanos fue consultada con el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (MIREX).



Tabla 1. Descripción de variables utilizadas

FACTOR	VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Variable dependiente	Migración (M)	stock de dominicanos residentes en el país j durante el periodo T (International migrant stock)	UNDESA
Económico	PIB per cápita PPA	PIB per cápita PPA de los países origen y destino (USD\$)	Banco Mundial
	Tasa de desempleo	Tasa de desempleo en el periodo t en los países origen y destino (%). Población mayor de 15 años de ambos sexos.	ILOstat (OIT)
Social	Años promedio de educación	Cantidad de años que en promedio completan las personas de un determinado país.	Data Center Human Development Reports- UNDP
	Homicidios	Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Víctimas de homicidio intencional.	Data UNODC WHO Data
Político	Visa	Requerimiento de visa para que los dominicanos puedan ingresar a un determinado país	MIREX
Geográfico	Distancia	Distancia en kilómetros entre las capitales de los países de destino y el país de origen	CEPII- GeoDist
	Idioma	Proximidad lingüística, similitud entre dos idiomas (español y el idioma del país de destino).	CEPII
Cultural	Relación colonial	Establece si en algún momento de la historia la República Dominicana mantuvo una relación de dependencia colonial con el país destino	CEPII

Con esto, nuestra base de datos cuenta con una dimensión de 7 periodos y 31 países para un total de 217 observaciones, una variable dependiente y 8 variables independientes.

## CONTEXTO MIGRACIÓN EN REPÚBLICA DOMINICANA

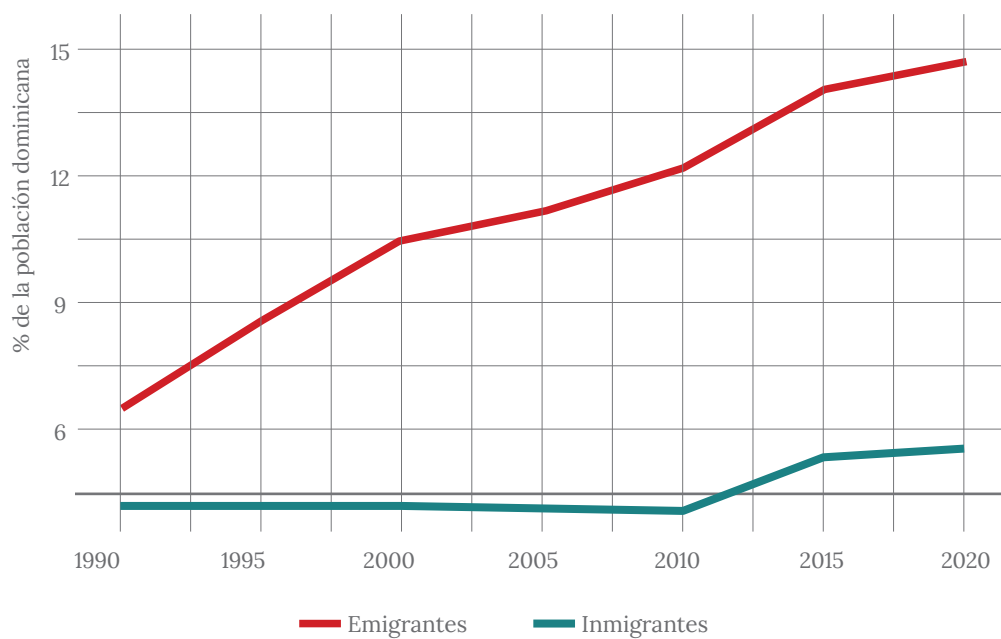
### Evolución emigratoria dominicana

Según las estimaciones de UNDESA, podemos observar que la República Dominicana tiene un saldo migratorio negativo. En el año 2020, el 14.70 % de la población dominicana residía en el exterior y, como se ilustra en el Gráfico 1, esto parece seguir una tendencia

positiva, lo que indica que la cantidad de dominicanos que residen en el extranjero va en aumento.

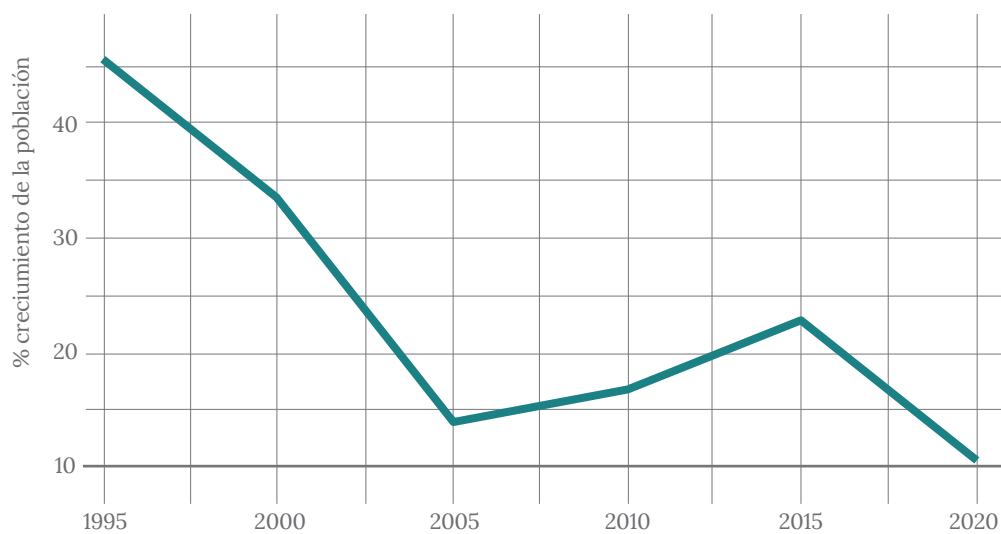
En el Gráfico 2 se observa con mayor detalle que, si bien es cierto que la cantidad de emigrantes sigue en constante aumento, hay periodos en los que este incremento es más pronunciado que en otros. Por ejemplo, de 1990 a 1995, la cifra de dominicanos que residían en el exterior aumentó en 45.63 %. Dentro del período que analizamos, 1995 destacó como el año con la mayor recepción de dominicanos en países de destino en comparación con el periodo anterior (1990). En contraste, dentro de los años analizados, el periodo de 2015-2020 registró el menor crecimiento en la emigración dominicana.

**Gráfico 1. Población migrante de la República Dominicana 1990-2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNDESA.

**Gráfico 2. Tasa de crecimiento emigración dominicana 1995-2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNDESA.

## TENDENCIA EN LOS PAÍSES DE DESTINO DE LA EMIGRACIÓN DOMINICANA

Los destinos de la migración dominicana han permanecido relativamente constantes en los últimos 25 años. Estados Unidos y España son los principales receptores. En promedio, a lo largo de los siete periodos considerados, estos dos países concentran el 83.33 % de la población dominicana que reside en el extranjero. En la Tabla 2 vemos los 10 países que a lo largo de los años analizados se han mostrado como los principales receptores de dominicanos (en promedio) captando en conjunto el 96.12 % de los migrantes.

Sin embargo, cuando observamos cada año por separado vemos que han surgido nuevos destinos para los dominicanos, del mismo modo, se identifican países donde se aprecia una disminución de la cantidad de dominicanos residentes, como Puerto Rico, Venezuela y, aunque no se identificó como un fuerte receptor de dominicanos en ninguno de los años estudiados, presentamos también el caso de Cuba.

En el Gráfico 3 se destaca el caso de Puerto Rico que desde 1990 a 2020 ha ido perdiendo protagonismo como país de destino para los dominicanos, pasando de presentar un crecimiento superior al 20.00 % en 1995 a un crecimiento negativo en la segunda mitad del periodo de análisis; esto implica que en términos absolutos a partir de 2008, aproximadamente, la cantidad de dominicanos residentes en ese país empezó a ser menor en cada periodo, lo que sugiere no solo que poco a poco los dominicanos han dejado de ver a Puerto Rico como un importante país de destino, sino que también los que ya residían allá ha ido saliendo. A pesar de esto es importante aclarar que Puerto Rico continúa acumulando una gran cantidad de dominicanos residentes en comparación con otros países y en 2020 constituía el tercer país en esta categoría.

En el caso de los países con mayor crecimiento en la cantidad de dominicanos residentes ninguno se presenta actualmente dentro de los 10 principales destinos promedio (Tabla 2), tal es el caso de Chile que como vemos en la Tabla 3 desde 1990 ha mantenido

Tabla 2. Dominicanos residentes en el exterior (Promedio 1990-2020)

TOP	PAÍS DE DESTINO	% EMIGRANTES	% ACUMULADO
1	Estados Unidos	74.74	74.74
2	España	8.60	83.33
3	Puerto Rico	5.28	88.61
4	Italia	2.76	91.37
5	Venezuela	1.46	92.83
6	Suiza	0.81	93.64
7	Canadá	0.67	94.31
8	Alemania	0.63	94.94
9	Países Bajos	0.62	95.55
10	Panamá	0.57	96.12

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNDESA.

una tasa de crecimiento positiva de la cantidad de migrantes dominicanos, pero durante el periodo 2015-2020 presentó un incremento de más del 100 % y alcanza un total de 36.485 dominicanos residentes convirtiéndose en el quinto destino de la migración dominicana en 2020. Por otro lado, tenemos los casos de Curazao y San Martín que durante los primeros años del periodo de análisis no representaban un destino para la migración dominicana, sin embargo, en 2020 resultaron ser los destinos número 12 y 16, respectivamente.

Es importante señalar que países como Estados Unidos, España, Italia, Suiza, Canadá y Países Bajos, además de que se han mantenido dentro de los 10 países de mayor recepción de residentes dominicanos en promedio, siempre han tenido una tasa de crecimiento positiva, es decir, que la migración hacia estos países se ha mantenido en constante aumento desde 1990 hasta 2020.

## ESTIMACIÓN DEL MODELO

Luego de haber recolectado y analizado los datos procedemos a la estimación del modelo que, como habíamos señalado anteriormente, se trata de un modelo gravitacional de tipo log-log, por lo que sus coeficientes serán interpretados como elasticidades y semielasticidades ( $100 \cdot \beta_1$ ) para el caso de las variables binarias. La variable dependiente representa la tasa de emigración por cada 100,000 dominicanos, mientras que como variables explicativas se establece la distancia (km) entre la República Dominicana y los distintos países de destino, el PIB per cápita PPA como variable proxy del salario en los países de origen y destino y la tasa de desempleo; a estas se le agregan otras variables explicativas, como la tasa

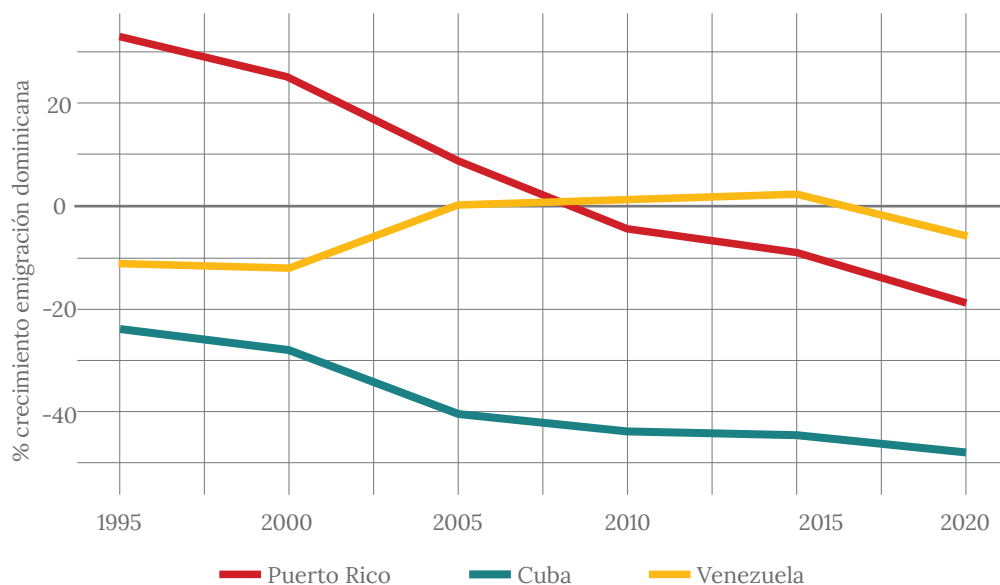
de homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes, los años promedio de educación, la relación colonial, la proximidad lingüística y el requerimiento de visa para los dominicanos en los países de destino. El modelo presentado es de datos de panel estimados por efectos aleatorios con una muestra aproximada de 217 observaciones, 31 países y 7 periodos.

El primer paso realizado consiste en identificar si para nuestra especificación resulta más apropiada la estimación a través de un modelo de regresión de datos agrupados o individuales. Luego de realizar las pruebas necesarias queda descartada una estimación mediante efectos agrupados (pool) debido a que este tipo de modelo no permite capturar los efectos individuales y temporales existentes al asumir las cualidades inobservables de cada individuo y periodo como homogéneas por lo que los parámetros resultarían inconsistentes.

Después, se realizaron estimaciones para  $\ln M_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 \ln DIS_{ij} + \beta_2 \ln PIB_{it} + \beta_3 \ln PIB_{jt} + \beta_4 \ln DESEMP_{it} + \beta_5 \ln DESEMP_{jt} + \alpha_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$  (EC. 3 a través de modelos de efectos fijos (EF) y aleatorios (EA) y se determinó, a partir de la prueba de Hausman, la estimación por EF para la especificación base, es decir, se rechaza la hipótesis nula al existir diferencias significativas entre ambas estimaciones, lo que indica que en este caso lo más apropiado sería una estimación por EF dando espacio a estimadores consistentes.

Sin embargo, aunque los parámetros derivados de la estimación por EF resultan consistentes, también presentan una limitación al no permitir la inclusión de variables que permanecen constantes en el tiempo, como la distancia entre los países, el idioma o los requisitos de visado. Esto es así porque

**Gráfico 3. Disminución de residentes dominicanos 1995-2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNDESA.

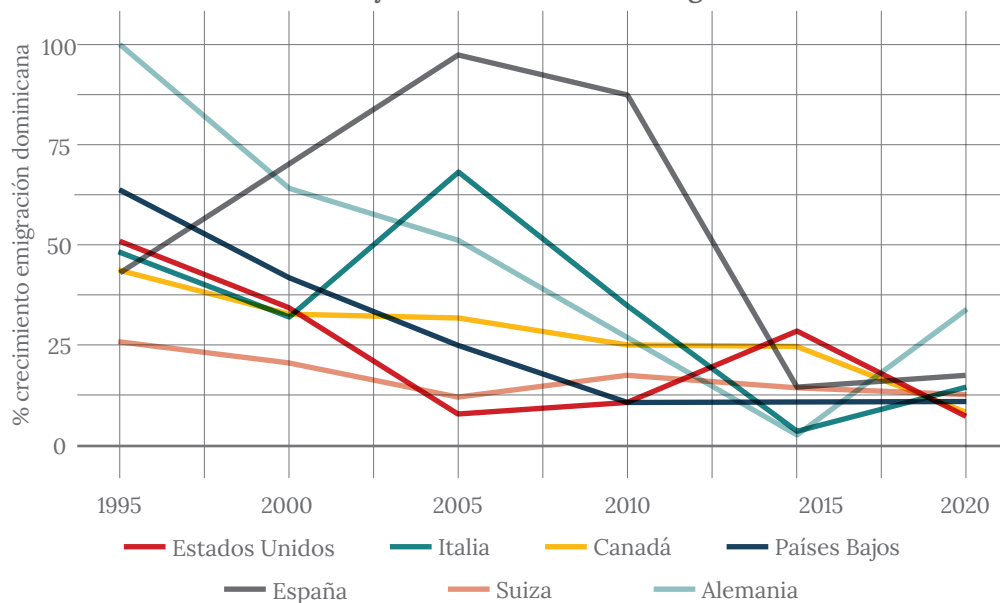
**Tabla 3. Incremento de dominicanos residentes en el extranjero (cantidad de residentes en términos absolutos)**

PAÍS	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Chile	124	197	271	406	542	821	36485
Curazao	0	0	0	0	5260	5715	6665
San Martín*	0	0	0	1701	3403	3546	3762

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNDESA.

\*Isla San Martín parte neerlandesa.

**Gráfico 4. Países de mayor crecimiento de la emigración dominicana**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNDESA.

este modelo, al seguir una especificación  $y_{it} = \beta_1 x_{it} + a_i + u_{it}$  (EC. 5) y restar el promedio de la ecuación en el tiempo para cada  $i$   $\bar{y}_i = \beta_1 (\bar{x}_i + a_i + \bar{u}_i)$  (EC. 6), elimina el efecto  $a_i$  (heterogeneidad inobservable) y permite un estimador MCO basado en variables de tiempo deducido conocido como estimador intragrupal que utiliza la variación en el tiempo de  $y$  y  $x$  dentro de cada observación de corte transversal (Wooldridge, 2010).

$$y_{it} = \beta_1 x_{it} + a_i + u_{it} \quad (EC. 5)$$

$$\bar{y}_i = \beta_1 \bar{x}_i + a_i + \bar{u}_i \quad (EC. 6)$$

En este sentido se procede a realizar una estimación por efectos aleatorios que sí permite incluir variables que permanecen constantes en el tiempo al asumir  $a_i$  como una variable aleatoria, esto quiere decir que no contamos con el valor exacto del origen de  $a_i$  para cada individuo, pero asumimos que gira en torno a un valor central que toma en cuenta cada  $x_{it}$  de manera individual. Con esto, y tomando en cuenta el término de error compuesto  $v_{it} = a_i + u_{it}$  (EC. 8),  $y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + a_i + u_{it}$  (EC. 7) pasa a ser  $y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + v_{it}$  (EC. 9)

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + a_i + u_{it} \quad EC. 7$$

$$v_{it} = a_i + u_{it} \quad (EC. 8)$$

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + v_{it} \quad (EC. 9)$$

Este se trata de un modelo más eficiente, pero menos consistente que el de EF, es decir, es más exacto para el cálculo de los parámetros, pero puede estar más sesgado que el modelo de EF (Montero, 2011; Parra, 2016; Sandoval, 2023; Wooldridge, 2010) y será conveniente usarlo si se cumple  $Cov(x_{it}, u_{it}) = 0$  (EC. 10)

Seguido a la estimación del modelo de efectos aleatorios, se rechazó

la existencia de homocedasticidad y se confirmó la presencia de correlación serial, es posible resolver ambos problemas utilizando MCG (Mínimos Cuadrados Generalizados); sin embargo, para que este método tenga buenas propiedades es necesario contar con un  $N$  grande y un  $T$  relativamente pequeño, el cual no es nuestro caso, por lo que se prefirió corregir la heteroscedasticidad a través de la matriz de covarianza robusta (Wooldridge, 2010).

## Resultados de la estimación

De manera general en la Tabla 4 vemos 5 especificaciones, donde (1) es estimada por efectos fijos (más consistente) y nos indica que, manteniendo todo lo demás constante, ante un aumento del 1 % en el PIB per cápita PPA del país destino la tasa de emigración dominicana aumenta en 0.82 %, mientras que para la otra variable, que resultó ser significativa en este modelo, la tasa de desempleo de la República Dominicana, se sugiere una relación negativa significativa al 10 % o menor donde ante una disminución en la tasa de desempleo del 1 % se espera un aumento en la tasa de emigración del 0.12 %.

La estimación (2) por efectos aleatorios (más eficiente), donde se añade el término constante de la distancia, es preferido por sobre la estimación (1) por criterio de la prueba de Hausman, muestra proporciones y relaciones similares a la de la estimación (1) con la novedad de que en este caso podemos ver el efecto de la distancia que, al igual que el PIB per cápita PPA del país destino, tiene un nivel de significación de 1 % y nos indica que ante un aumento de un 1 % de la distancia entre la República Dominicana y el país destino la emigración disminuye en 1.25 %.

Al incorporar variables de índole social o política al modelo, observamos cómo algunas variables ganan o pierden nivel de significancia e incluso algunas cambian de signo, como es el caso del desempleo en la República Dominicana. En la especificación (3) se introduce el ratio de homicidios y, con esta adición, el desempleo en la República Dominicana pasa a tener un signo esperado positivo; sin embargo, no es significativo.

Finalmente, la especificación (5) muestra la estimación del modelo con todas las variables propuestas. Aquí se muestra el efecto que cada variable explicativa de manera individual tiene sobre la variable dependiente. La distancia continúa siendo una variable significativa y negativa respecto a la tasa de migración que, al mantener todos los demás factores constantes, un aumento de 1% de la distancia entre los países genera una disminución de la emigración dominicana en 1.42 %, el PIB per cápita PPA resultó ser significativo a un nivel de 1 % y nos indica que ante un aumento del 1 % en el PIB per cápita PPA del país de destino la emigración dominicana aumenta en 0.61 %. Por el contrario, el PIB per cápita PPA dominicano no resultó ser significativo, es decir, que al momento de emigrar el PIB per cápita PPA (como proxy del salario) que reciben los dominicanos en el país no es una variable de peso; sin embargo, la tasa de desempleo del país destino sí es una variable significativa y nos sugiere que ante una disminución del 1 % en la tasa de desempleo en el país de destino la emigración dominicana aumenta en 0.14 %.

Otra variable relevante es el ratio de las tasas de homicidios, el cual nos indica que los dominicanos suelen viajar hacia países más seguros (medidos en términos de los homicidios registrados).

Una disminución de 1 % en la tasa de homicidios del país de destino, cuando la de República Dominicana se mantiene constante, genera un aumento de la emigración de aproximadamente 0.23 %. Los años medios de educación del país es otra variable significativa y sugiere que hay mayor emigración a medida que aumentan los años promedio de educación en el país; un aumento de 1 % en los años promedio de educación se corresponde con el incremento de 2.09 % en la tasa de emigración. Por último, la variable visa indica que la emigración hacia países que exigen visado a los dominicanos es 1.79 % mayor que en aquellos que no lo requieren.

## HALLAZGOS

A partir de las estimaciones realizadas se podría interpretar que para los dominicanos los factores económicos y sociales son los más relevantes, algo similar a lo establecido por Aroca (2004) y también por Benzán (2020), Larotta (2019) y Ríos & Rueda (2005). Al considerar el nivel de significancia podríamos decir que las variables de mayor importancia son el nivel de ingreso del país de destino, los años promedio de educación en el país de origen, la distancia entre los países, el requerimiento de visa, la tasa de homicidios y la tasa de desempleo del país de destino.

Los resultados sugieren que independientemente de que aquí tengan o no trabajo, los dominicanos deciden irse a países que en promedio puedan proporcionarles una mayor percepción de ingresos y donde haya una menor tasa de desempleo. Es decir, aparentemente el nivel de desempleo o ingresos en el país no es algo que los dominicanos consideren para emigrar, pero sí el nivel de empleo e ingreso del país de destino.

Tabla 4. Estimación de modelo de determinantes

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
LnDist		-1.25*** (0.29)	-1.26*** (0.34)	-1.38*** (0.37)	-1.42*** (0.56)
LnPIBpcRD	0.82*** (0.26)	0.99*** (0.33)	0.74*** (0.28)	0.70*** (0.23)	0.61*** (0.21)
LnPibpcRD	0.21 (0.21)	0.05 (0.28)	0.25 (0.24)	-0.66* (0.34)	-0.51 (0.34)
LnDesempD	-0.13 (0.09)	-0.10 (0.09)	-0.11 (0.09)	-0.14 (0.09)	-0.14* (0.09)
LnDesempRD	-0.12* (0.07)	-0.12* (0.07)	0.05 (0.19)	0.24 (0.17)	0.22 (0.19)
LnHomRatio			-0.16 (0.13)	-0.26** (0.12)	-0.23* (0.13)
LnEscRD				2.14** (0.85)	2.09** (0.84)
LnEscD				0.26 (0.56)	0.08 (0.66)
Col					0.73 (1.76)
ProxLing					-0.04 (0.74)
Visa					1.79** (0.75)
Constant		0.92 (2.23)	1.16 (2.91)	5.35 (3.45)	4.36 (5.36)

Nota: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Podríamos decir que el migrante considera la probabilidad de encontrar un trabajo en el lugar de destino conforme lo explica Todaro (1969) y que a pesar de que el ingreso en el lugar de origen pueda ser bueno, la emigración persiste pues el ingreso que espera tener en el destino es superior al salario en el origen, ya que los migrantes actúan como maximizadores de las utilidades esperadas (Harris & Todaro, 1970).

La relación entre la migración y el ingreso en el país de origen es más compleja que la relación con el país destino, más ingreso en un país de origen de ingresos medios significa más recursos para emprender el viaje, por lo que se esperaría que a partir y hasta un umbral de ingresos esta relación sea

positiva; los ingresos en el país deben ser lo suficientemente bajos o crecer hasta determinado nivel para evidenciar una relación negativa (Engler, Honjo, MacDonald, Piazza & Sher, 2020). En el caso de la República Dominicana, un país de ingreso medio-alto<sup>13</sup>, esta relación resultó ser positiva, pero no significativa; se esperaría que las migraciones persistan independientemente de si los ingresos suben o bajan, y esto podría ir en consonancia con lo hallado por Bartolomé & Valdez-Castro (2023), por lo que podríamos asumir que los ingresos en el país deben bajar o subir hasta ciertos niveles para poder apreciar una relación más clara.

Además de los factores económicos se da cuenta de variables de tipo social



y cultural como la tasa de homicidios, la cual se establece como una variable de relevancia y muestra que los dominicanos prefieren irse a países más seguros, por lo que podríamos asumir que la percepción de seguridad, medida en términos de homicidios, es un determinante para la emigración dominicana.

Los años de educación es otra variable determinante; más años promedio de educación en el país se corresponde con una mayor tasa de emigración, es decir, mientras más educado esté el país mayor será la emigración. La relación positiva entre la tasa de emigración y el requerimiento de visa no quiere decir que necesariamente esta sea un factor de atracción hacia los países de destino, sino que la emigración dominicana hacia países que exigen visa es mayor, es decir, que contrario a lo que esperaríamos, la exigencia de visa no es un factor que desincentive la emigración dominicana y, por algún motivo,<sup>14</sup> la emigración hacia países que la exigen es mayor.

En resumen, los resultados de la estimación sugiere que en promedio quienes emigran lo hacen independientemente de su condición de empleo o el nivel de ingresos en el país; mientras más años de educación acumule el país, mayor será la tasa de emigración, principalmente hacia países que sean más seguros, con mayor disponibilidad para absorber mano de obra, pero sobre todo donde puedan percibir mayores ingresos, es decir, los dominicanos no se van necesariamente porque no tengan empleo o ingresos, sino para tener mejores empleos, salarios y seguridad.

Las variables de tipo cultural, el nivel educativo del país de destino, el desempleo y el ingreso del país resultaron ser no significativas, es decir, no son factores que podamos asumir que son tomados en cuenta para emigrar.



## Anexos

Tabla A1. Prueba de Poolabilidad (Chow)

df1	df2	statistic	p. value	method	alternative
29	182	105.5773	0	F statistic	unstability

Prueba de poolabilidad, prueba F de estabilidad (prueba de Chow) para los coeficientes de un modelo de panel, donde:

$H_0$ : se asume pendientes homogéneas (intercepto y coeficientes), una estimación a través de un modelo pool es estable.

$H_a$ : las pendientes no son homogéneas, una estimación de modelo pool no estables

En este caso, como el p.value es inferior a 0.05, se rechaza  $H_0$ . Los parámetros no son homogéneos entre los grupos por lo que una estimación por modelo pool es inestable y se prefiere una estimación por efectos fijo a una estimación pool.

Tabla A2. Test del multiplicador de Lagrange

statistic	p. value	parameter	method	alternative
520.3178	0	1	Lagrange Multiplier Test - (Breusch-Pagan)	significant effects

Prueba de multiplicador de Lagrange: este test evalúa la varianza entre grupos, en nuestro caso países, similar a la Tabla A1, evalúa la aplicabilidad de un modelo pool, pero en este caso considerando como alternativa un modelo de efectos aleatorios, donde:

$H_0$ : homogeneidad entre las pendientes, no hay diferencias significativas entre grupos

$H_a$ : no hay homogeneidad entre las pendientes, sí hay diferencias entre grupos.

Se rechaza la hipótesis nula de homogeneidad en las pendientes. Es preferible un modelo que permita capturar la heterogeneidad generada por aspectos individuales de las observaciones. En este caso se prefiere un modelo de efectos aleatorios (Breitung, Roling & Salish, 2016).

A pesar de que la Tabla A1 valora la aplicabilidad de un modelo pool sobre un modelo de efectos fijos y la Tabla A2 sobre un modelo de efectos aleatorios, en ninguno de los casos se prefiere una estimación pool o MCO simples.

Tabla A3. Prueba de Hausman (componentes variables)

statistic	p. value	parameter	method	alternative
12.7075	0.012797	4	Hausman Test	one model is inconsistent

$H_0$ : se prefiere estimación por efectos aleatorios. No hay correlación entre el término error y las variables independientes.

$H_a$ : Se prefiere estimación por efectos fijos. Hay correlación entre el término error y las variables independientes.

A un nivel de significancia de 0.05<sup>15</sup> (para no rechazarla a este nivel sería necesario que p.value sea mayor a 0.05) se rechaza la hipótesis nula, es decir, hay correlación entre el error y las variables independientes. Este se trata de un modelo más eficiente, pero menos consistente que el de EF, es decir, es más exacto para el cálculo de los parámetros, pero puede estar más sesgado que el modelo de EF y será conveniente usarlo si se cumple  $Cov(x_{ij}, u_i) = 0$  (EC. 10, por lo que en este caso se prefiere una estimación por efectos fijos.

**Tabla A4. Prueba de Hausman (componente fijo)**

statistic	p. value	parameter	method	alternative
2.802677	0.5913707	4	Hausman Test	one model is inconsistent

Al agregar una variable fija al modelo es posible no rechazar  $H_0$  a un nivel de significancia inferior a 0.05.

**Tabla A5. Prueba de correlación transversal**

statistic	p. value	method	alternative
2.555681	0.010598	Pesaran CD test for cross-sectional dependence in panels	cross-sectional dependence

$H_0$ : no existe dependencia en los datos transversales (países)  $Cov(u_{it}, u_{jt}) = 0$   
EC. 11

$H_a$ : existe dependencia transversal

A un nivel de significancia de 0.01 no es posible rechazar la hipótesis nula.

**Tabla A6. Prueba de correlación serial**

statistic	p. value	method
22.1102	1.58e-05	Breusch-Godfrey/Wooldridge test for serial correlation in panel models

$H_0$ : no hay evidencias de correlación serial

$H_a$ : sí hay correlación serial

A un nivel de significancia de 0.01 se rechaza la hipótesis nula, sí hay correlación serial.

**Tabla A7. Prueba de Breusch-Pagan**

statistic	p. value	method
41.46592	2e-05	studentized Breusch-Pagan test

$H_0$ : presencia de homocedasticidad, la varianza del error (o residuos) constante en N.

$H_a$ : Se evidencia diferencias en la varianza del error

Se rechaza  $H_0$  a un nivel de significancia de 0.01, se evidencia heterocedasticidad.



## NOTAS

1. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
2. Esto cuando el ingreso y el desempleo estén distribuidos uniformemente en ambas localidades.
3. Intermetropolitan Migration: A Comparison of the Hypotheses of Zipf and Stouffer.
4. Cantidad de colombianos residentes en algún país extranjero.
5. Esta variable es la base sobre la cual se construye el modelo gravitacional.
6. Países del Medio Oriente y Norte de África.
7. Diferencia entre la entrada y salida de peruanos en un periodo determinado, utilizada como una variable proxy del verdadero flujo de migrantes ante la imposibilidad de distinguir en los registros entradas y salidas temporales.
8. Esto debido a la relación de que a mayor distancia entre los países mayores los costos de transportes que se deben asumir.
9.  $i$  representa la observación para República Dominicana y  $j$  el país destino observado.
10. Se utiliza el PIB per cápita PPA como variable proxy del salario.
11. Dominicanos nacidos en la República Dominicana que viven en otros países.
12. Se utilizaron las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud en caso de data no disponible en UNODC.
13. Según datos del Banco Mundial.
14. Esto podría estar relacionado a que los países que exigen visa a los dominicanos son aquellos que, por la presencia de factores mencionados anteriormente, resultan ser más atractivos; por el contrario, países que no requieren visado para los dominicanos pueden resultar poco atractivos.
15. A un nivel de significancia de 0.01 sería posible no rechazar  $h_0$  pues  $0.01 < p.value$ .

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAUNZA, C. (2016). La emigración dominicana: Cifras y Tendencias. *OBMICA*, 93-122.
- ANDERSON, T. R. (1955). Intermetropolitan Migration: A Comparison of the Hypotheses of Zipf and Stouffer. *American Sociological Review*, 287-291.
- ARANGO, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, 1.
- AROCA, P. (2004). Migración interregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002. *Notas de Población*.
- BARTOLOMÉ, Reyna & Valdez Castro, Pedro (2023). *Casa, carro y negocio: la aspiración de migrar en el nordeste rural dominicano*. Primera edición. Instituto Nacional de Migración.
- BENZÁN, Y. (2021). Determinantes de la migración en Centroamérica y República Dominicana. *Ciencia, Economía y Negocios*, 5-38.
- BORJAS, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International migration review*, 23(3), 457-485.
- BREITUNG, J., Roling, C. & Salish, N. (2016). Lagrange multiplier type tests for slope homogeneity in panel data models. *The Econometrics Journal*, 166-202.
- CARDOSA, J. L. G. (2006). Migraciones y desarrollo: nuevas teorías y evidencia. *Revista de Economía Mundial*, 14, 251-274.
- CORBETT, J. (2003). Ernest George Ravenstein, The Laws of Migration, 1885. CSISS Classics.
- CUADRADO-ROURA, J. R., Fernández, M. T. & Santos, J. L. (2018). Flujos migratorios, características y consecuencias: un modelo gravitacional. *The Service Industries Journal*.
- DE Jesús Ramos, M., Gómez, A. A., Pérez, F. & Hernández, Z. (2019). Determinantes de la emigración de los mexicanos al extranjero: aplicación de la ecuación de gravedad. *Economía. Revista de estudios económicos, tecnológicos y sociales del mundo contemporáneo*, 29-49.
- ENGLER, P., Honjo, K., MacDonald, M., Piazza, R. & Sher, G. (2020). The Macroeconomic Effects of Global Migration. *World Economic Outlook 2020*.
- HARRIS, J. R. & Todaro, M. P. (1970). Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis. *The American Economic Review*, 60(1), 126-142
- HERNÁNDEZ, R., Rivera-Batiz, F. L. & Sisy, S. S. (2022). Dominicans in the United States: A Socioeconomic Profile 2022.
- LAROTTA, S. P. (2019). Determinantes para la migración internacional de colombianos entre 1990-2015 a partir de un modelo gravitacional. *Territorios*, 69-100.
- LEWIS, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour.
- MASSEY, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (2008). Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación. *Revista de Derecho Constitucional Europeo-ReDCE*, 5(10), 435-478.
- MIRANDA Maturana, F. & Jara, A. (2018). Aplicación del modelo gravitatorio al estudio de las migraciones internas. El caso de las comunas en las regiones de Los Ríos y Los Lagos, Chile entre los años 1977-2012. *Investigaciones Geográficas*, 3-22.
- MORALES, D. & Rodríguez, C. (2022). La migración en la República Domi-

- nicana: contexto, retos y oportunidades.
- MONTERO, R. (2011). *Efectos fijos o aleatorios: test de especificación*. Granada: Universidad de Granada.
- OIM (s. f.). *Factores que propician la migración internacional*. Essentials of Migration Management 2.0: <https://emm.iom.int/es>
- PARRA, F. (2016). *Curso de estadística con R*. Santander, Cantabria: Instituto Cántabro de Estadísticas.
- PIORE, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge University Press.
- RAVENSTEIN, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, 167-235.
- REYES, Á. M., Rodeíguez, R. & Barreto, A. (2011). Migración, desigualdad, desarrollo humano y marginación. El caso de los migrantes mexicanos hacia los Estados Unidos (1995-2000). *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 79-132.
- RÍOS, J. & Rueda, C. (2005). Un estudio sobre los determinantes económicos y no económicos de los flujos de migración internacional de peruanos entre 1994 y 2003. *Consortio de Investigación Económica y Social*.
- SANDOVAL, W. (13 de mayo de 2023). *Panel de Datos*. Datos de Panel: <https://rpubs.com/wilsonsr/773585>
- SJAASTAD, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of political Economy*, 70(5, Part 2), 80-93.
- STOUFFER, S. A. (1940). Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance. *American Sociological Review*, 845-867.
- TODARO, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *The American economic review*, 59(1), 138-148.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2010). Métodos avanzados para datos de panel. En J. M. Wooldridge, *Introducción a la Econometría un Enfoque Moderno*, pp. 481-505. México, D.F.: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.
- ZIPF, G. (1946). The P1 P2/D Hypothesis: On the Intercity Movement of Persons. *American Sociological Review*, 677-686.

#### LAURA MÉNDEZ ISABEL

Analista de investigación en el Departamento de Investigación y Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana. Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), con especialidad en Estadística Aplicada por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Diplomado en «Niñez y adolescencia migrante en contexto de movilidad humana» por el Instituto Diplomático Doctor José Gustavo Guerrero de El Salvador. Participante en el proyecto de la USAID Líderes Juveniles, implementado por Entrena en conjunto con IREX, como investigadora juvenil en la investigación del «Análisis de género intersectorial y protección».



COLLA

DIEZ PREGUNTAS A





# Raúl Delgado Wise

POR Wilfredo Lozano



Raúl Delgado Wise es especialista en migración y desarrollo. Director y fundador del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ). Es presidente y fundador de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, codirector de la Red de Estudios Críticos del Desarrollo y director de la revista *Migración y Desarrollo*. En ocasión de dedicar este número de la revista *Estudios Migratorios* a la discusión sobre las nuevas dinámicas de la migración internacional y rendir homenaje al notable sociólogo Stephen Castles, el Dr. Wilfredo Lozano, director de la revista y director ejecutivo del Instituto Nacional de Migración, sostuvo un importante diálogo con Raúl Delgado Wise, quien desde 2011 funge como coordinador general de la Cátedra UNESCO sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos; es autor/editor de más de treinta libros, doscientos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas, y conferencista invitado en más de cuarenta países.

El Dr. Delgado Wise forma parte del claustro de profesores de la maestría «Políticas migratorias y desarrollo en el Caribe», que lleva a cabo el Instituto Nacional de Migración junto a la Universidad Iberoamericana, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Instituto de Formación Académica y Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana.

**W.L. | Tras la creciente «globalización» del sistema internacional y la transformación tecnológica de los sistemas productivos y de la propia dinámica social, el paradigma industrialista del desarrollo ha entrado en crisis. A tu criterio ¿cómo han influido estos procesos en los cambios de orientación de la reflexión teórica en materia de desarrollo y, en particular, en las visiones desde el sur sobre las dinámicas migratorias?**

**R.D.W. |** Muy buena pregunta. Es importante precisar que, bajo la égida neoliberal, tiene lugar una profunda *transformación y resignificación de la industrialización periférica*, que cambia radicalmente su significado y alcances y se aparta del concepto y la perspectiva tradicional e histórica de la industrialización.

Partiendo de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) impulsada por la CEPAL en América Latina y el Caribe (fin de la década de 1940-principio de la década de 1980) para hacer frente a la dinámica de intercambio desigual entre países exportadores de materias

primas (periféricos, dependientes o subdesarrollados) y países exportadores de bienes industrializados (centrales o desarrollados). La figura emblemática de esta estrategia es Raúl Prebisch, autor del «manifiesto de la CEPAL», texto que cuestiona las teorías de la modernización impulsadas por Estados Unidos en el marco de la «guerra fría».

Tras el fracaso de la ISI y bajo la presión de la deuda externa, a partir de la década de 1980 se implantan en América Latina y el Caribe —y los países periféricos en general— los programas de *ajuste estructural* (sustentados en la triada: apertura, privatización y desregulación).

El *objetivo no explícito* de estos programas, de raigambre neoliberal, fue *desmantelar y desarticular el aparato productivo* de nuestros países (dar al traste con la industrialización previa) para dar paso a dinámicas de reprimarización (bajo renovadas modalidades de extractivismo) y, de manera muy importante, el establecimiento de un nuevo andamiaje productivo mediante la creación de plantas de ensamble orientadas a la exportación o maquiladoras en nuestros países. A esta nueva modalidad de «industrialización» mi colega James Cypher



y yo la concebimos como un proceso de *subprimarización*, no de industrialización y ni siquiera de primarización, sino de exportación de fuerza de trabajo.

Me explico. En efecto, lejos de transitar hacia un modelo de exportación manufacturera, en realidad lo que se exporta bajo el *fetichismo o disfraz de una exportación de bienes manufacturados* —en su mayoría supeditados a operaciones intrafirma en el seno de la gran corporación multinacional— es *fuerza de trabajo sin que esta salga del país*. Este importante rasgo de la reestructuración neoliberal fue advertido, con extraordinaria intuición, por Carlos Tello en los albores de la reestructuración neoliberal (1996). No debe perderse de vista que las plantas de ensamble y empresas maquiladoras instaladas en países periféricos, como es el caso de México, operan con insumos importados y regímenes de exención tributaria. De aquí que la sustancia de lo que a través de ellas se intercambia no sea otra cosa que la fuerza de trabajo incorporada al proceso productivo. Se trata, en esencia, como lo hemos venido postulando, de una *exportación indirecta o incorpórea de fuerza de trabajo* bajo el disfraz de una exportación de productos manufacturados. Esto, a su vez, configura una nueva modalidad de *economía de enclave*, que rememora bajo un nuevo ropaje la exportación o, mejor dicho, el saqueo colonial. Esta nueva modalidad de intercambio entre países semeja el intercambio entre capital y trabajo en el proceso laboral, dando lugar a la transferencia de todo el plusvalor o excedente al exterior.

Como contraparte del proceso de reprimarización y subprimarización neoliberal se desencadenan severas dinámicas de *acumulación por desposesión o despojo* dando lugar a una desbordante masa poblacional redundante, excedentaria o sobrante sin acceso al

estrecho y precarizado mercado laboral, que se inscribe en las filas de la informalidad y/o nutre nuevas olas de migración forzada tanto en dirección Sur-Sur como Sur-Norte.

**W. L. | La globalización no solo ha potenciado una mayor interdependencia global entre los países, sino que en muchos sentidos ha profundizado las desigualdades a escala planetaria, ahondando las desigualdades regionales norte-sur. Se puede ir más lejos, autores como Manuel Castells hablan del surgimiento de un cuarto mundo, que ha introducido la desigualdad y la pobreza en el antiguo primer mundo, de forma que el fantasma de la pobreza ha alcanzado las grandes ciudades del norte desarrollado. ¿Podemos entonces continuar hablando de la desigualdad norte-sur? Si es así, ¿de qué modo hoy se expresa esa desigualdad, sobre todo en materia migratoria?**

**R. D. W. |** Para responder a la pregunta me parece importante hacer un apunte teórico en referencia al pensamiento crítico latinoamericano y la teoría marxista de la dependencia. La comprensión del desarrollo desigual pasa por desentrañar la dinámica del intercambio desigual.

El *intercambio desigual* es una categoría central del pensamiento crítico latinoamericano y de la teoría marxista de la dependencia. En la naturaleza de la relación capital-trabajo, subyace, de acuerdo con Marx, una relación de intercambio desigual entre el trabajador, desposeído de los medios de producción y subsistencia, y el capitalista, propietario de los medios de producción.

El intercambio desigual no solo se da en la esfera de la producción, sino

también en la esfera de la circulación y distribución de capital. Se trata de una dinámica inherente al funcionamiento mismo del sistema capitalista: Hay intercambio desigual entre los productores de mayor y menor capacidad productiva al interior de una rama productiva y, a nivel más general, entre distintas ramas de producción, desde las de menor composición orgánica de capital (ramas primarias) hasta las de mayor desarrollo de fuerzas productivas y mayor composición orgánica (ramas industriales). Este fenómeno está relacionado con la formación de los precios de producción y con algo fundamental: la *generación de ganancias extraordinarias*.

Esta línea de razonamiento es elevada al ámbito del comercio internacional y de las relaciones de intercambio entre países periféricos o dependientes y países desarrollados o centrales a través de la *teoría marxista de la dependencia*.

Para analizar el intercambio desigual en la actualidad la *ley general de la acumulación capitalista* postulada por Marx en *El capital* reviste especial importancia. De acuerdo con esta ley, a medida que avanza el desarrollo de las fuerzas productivas, el capital se *concentra y centraliza* y simultáneamente genera una *masa de fuerza de trabajo sobrante*, una población redundante para el capital que no encuentra cabida en el mercado laboral y opera como una reserva de fuerza de trabajo para satisfacer las necesidades del sistema (el ejército laboral de reserva). Esta es la ley de población propia del régimen del capital.

La ley general de la acumulación sintetiza las contradicciones fundamentales del desarrollo capitalista y se manifiesta, con toda su crudeza, en la fase actual del capitalismo. De hecho, en esta fase adquiere creciente importancia el *capital monopolista* (la gran

corporación multinacional, a tal grado que Samir Amin —un destacado teórico marxista vinculado con la teoría de la dependencia— la caracteriza como la *era de los monopolios generalizados*, esto es, la era de predominio de la gran corporación multinacional. Tan es así que «Las mayores compañías del mundo (aquellas con más de \$1,000 millones [de dólares estadounidenses] en ventas anuales) [...] dan cuenta de aproximadamente el 60 por ciento del ingreso, 65 por ciento de la capitalización de mercado, y 75 por ciento de las ganancias [mundiales]» (McKinsey, 2015: 21). De aquí que, frente al *mito del «libre mercado»* pilar de la ideología neoliberal, el capital monopolista se ubique en el epicentro del poder económico y político global.

Asimismo, en esta fase del capitalismo se genera una sobrepoblación ampliada, un ejército de reserva que desborda con mucho las necesidades de la acumulación de capital. Se trata de una sobrepoblación ya no relativa sino absoluta (como la califica Marx en el caso de Irlanda) y que se expresa hoy en día en un sobredimensionamiento de la informalidad a nivel planetario. De acuerdo con datos de la OIT, hoy en día 60 % de la PEA en el mundo se ubica en las filas de la informalidad.

Lo importante por destacar es el *modus operandi* desigual y contrastante de esta ley en el marco de las relaciones Norte-Sur o centro-periferia. Mientras que en el centro se concentra y centraliza el capital —se ubican las sedes centrales de las grandes corporaciones multinacionales—, el ejército de reserva, la sobrepoblación, se concentra en la periferia, donde la dimensión de la informalidad es bastante mayor: mientras que en algunos países periféricos oscila entre 70 % y 90 % en los países centrales ronda en un 30 % o menos. Este



desequilibrio en la distribución espacial del ejército de reserva explica el sensible incremento de la migración contemporánea y su carácter esencialmente forzado (*migración por violencia, conflicto y catástrofes*: 89.4 millones), 26.4 millones de refugiados, 51 millones de desplazados internos y 4.2 millones de solicitantes de asilo (OIM, 2022); *tráfico y trata de personas*: 40 millones (OIM, 2017); *migración por desposesión, exclusión, pobreza extrema y desempleo* (al menos 169 millones de migrantes «económicos», OIM, 2022); *migración por sobrecalificación y falta de oportunidades* (alrededor de 30 millones) y *migración de retorno* como resultado de deportaciones masivas (*doble migración forzada*).

Lo que en lo personal, en relación con la fase actual del capitalismo, he venido planteando es que, a raíz de la reestructuración neoliberal, surge una *nueva división internacional del trabajo* al seno de las grandes corporaciones entre *actividades intensivas en conocimiento* (reservadas a las grandes potencias imperialistas) y *actividades intensivas en fuerza de trabajo* (desplazadas a la periferia), lo cual conduce a la exportación de la principal mercancía para la acumulación de capital: la fuerza de trabajo (a través de las plantas de ensamble y el desencadenamiento de nuevas y severas modalidades de migración forzada). Se trata de la modalidad más severa de intercambio desigual que podríamos imaginar que se realiza no en un libre mercado, sino en un mercado cautivo signado por el comercio intrafirma.

Podemos concebir esta modalidad de intercambio desigual como una espada de dos filos. Por un lado, acrecienta y profundiza la dependencia Sur-Norte, pero, por otro lado, acrecienta y profundiza también la *interdependencia* a nivel global, donde los países del



Norte dependen cada vez más no solo de los recursos naturales sino también —y de manera fundamental— de la fuerza de trabajo proveniente del Sur.

La *migración laboral* se inscribe en este contexto. Los países centrales dependen cada vez más de fuerza de trabajo proveniente de la periferia, ya sea para el funcionamiento del aparato productivo, comercial y de servicios asentado en sus propios territorios o externalizando segmentos de sus procesos productivos, comerciales y de servicios hacia la periferia abaratando costos laborales a través de la exportación indirecta de fuerza de trabajo. Este fenómeno se profundiza y complejiza aún más a raíz de la creciente participación de *fuerza de trabajo calificada* y *altamente calificada* en esta trama.

**W. L. | Redondeando esta reflexión, ¿continúa teniendo sentido leer el desarrollo como un proceso global que afecta asimétricamente los Estados naciones del norte desarrollado y del sur en desarrollo? Pero si esto ha dejado de tener el sentido original planteado por la teoría del desarrollo como el «ideal meta» del crecimiento y la búsqueda del bienestar, cuál sería entonces la «diferencia específica» que en esta materia caracterizaría la reflexión desde el sur en torno a lo que hasta ayer fue la búsqueda del desarrollo.**

**R. D. W. |** En contraposición a las teorías de la modernización acuñadas desde el Norte, bajo las directrices de Estados Unidos, para el pensamiento crítico latinoamericano y caribeño: *desarrollo y subdesarrollo no son procesos independientes*, sino que forman parte de una misma trama, donde el desarrollo de unos se encuentra *estructuralmente* interrelacionado con el subdesarrollo de

otros. Esto significa que entre uno y otro polo del sistema se despliegan relaciones de *intercambio desigual* de larga data, que se vienen gestando desde la época colonial, en un principio a través de relaciones de saqueo y, a medida que avanza el capitalismo, a través del intercambio de materias primas por productos industrializados y, más recientemente, a través de las nuevas modalidades de intercambio desigual relacionadas con la exportación directa e indirecta de fuerza de trabajo.

El pensamiento crítico latinoamericano y la teoría de la dependencia plantean una *mirada de y desde el Sur*. En múltiples sentidos, como se deriva de esta teoría y del curso mismo de la historia, con el avance del capitalismo muchas de sus contradicciones son desplazadas hacia la periferia, convirtiéndola en un *polo estratégico de resistencia* que, para su propia liberación, está llamada a *trascender no solo su carácter periférico y dependiente, sino al propio sistema que la ha sometido a dicha situación: el capitalismo*.

Este desafío plantea la necesidad, el imperativo de abrir nuevas rutas de desarrollo apartadas de la modernidad capitalista que nos conduzcan hacia lo que un extraordinario filósofo y economista político ecuatoriano/mexicano, Bolívar Echeverría, concibe como una *modernidad alternativa*, esto es, un proyecto civilizatorio que garantice la plena satisfacción de las necesidades sociales en armonía con la naturaleza y cuyo móvil no sea la ganancia ciega o la ganancia por la ganancia misma.

**W. L. | A tu criterio ¿de qué modo conceptos como «transnacionalismo migrante» pueden recuperarse para una lectura crítica desde el sur, a propósito de los procesos migratorios a escala global y regional?**

**R. D. W. |** La migración es un fenómeno de *naturaleza transnacional*, que se inscribe en un contexto profundamente asimétrico entre los *países de origen, destino y tránsito*. Esto da lugar a lo que algunos autores como Alejandro Portes y Nina Glick-Schiller conciben como transnacionalismo «desde arriba» (relaciones asimétricas y subordinadas entre países) y «desde abajo» (organizaciones de migrantes, vínculos con sus comunidades de origen, industria de la migración, mercado paisano).

Abordar este fenómeno desde una *perspectiva de y desde el sur* implica conocer la especificidad de nuestros países, su dinámica interna y su inserción asimétrica y subordinada al sistema capitalista mundial. Una perspectiva del *Sur no implica la negación del norte*, sino la *negación de la negación con una visión emancipadora*. Implica también construir una perspectiva *decolonial* o *descolonial*. Esta visión entraña la comprensión de la manera como nuestros pueblos fueron integrados al capitalismo, proceso que inicia desde la época colonial bajo la impronta de la conquista española y portuguesa, y que incide en su progresiva evolución como países periféricos, pero también implica conocer la naturaleza de su proyecto civilizatorio que se plasma en la especificidad de la modernidad latinoamericana y caribeña. Este proceso es caracterizado por Bolívar Echeverría como una modernidad que difiere de la occidental y se caracteriza por operar bajo el sello distintivo del *Ethos barroco*. Este peculiar *Ethos* se distingue por aludir a una modalidad de integración de los pueblos originarios a la órbita capitalista que no implicó su asimilación, sino su integración en resistencia aun sea esta en términos pasivos. Se trata de una modernidad que encierra un potencial

emancipador, como lo evidencian los nuevos movimientos sociales que están surgiendo en América Latina y el Caribe.

Adoptar una perspectiva del Sur implica también construir una visión comprensiva del fenómeno, que trascienda la *mitología* que, desde los países de destino, se ha venido construyendo para *oscurecer las causas y ocultar la importancia estratégica que la migración tiene para estos países*. Tómese en consideración que bajo la égida neoliberal se liberaliza el comercio de todas las mercancías con excepción de la fuerza de trabajo y que esta última es forzada a emigrar de sus países de origen, sometiéndose a regímenes migratorios restrictivos que generan —como política de Estado— una creciente masa de población irregular o indocumentada que, como ocurre en el caso de Estados Unidos, paga impuestos sin recibir beneficios sociales. Esta fuerza de trabajo, tildada de «ilegal», pero indispensable para cubrir las necesidades del mercado laboral, es sometida a condiciones de superexplotación laboral, discriminación y xenofobia; situación que no solo





oculta las significativas contribuciones que los migrantes hacen a las economías y sociedades de destino, sino que contribuye a criminalizarlos y convertirlos en enemigos públicos. Esto último ha sido un importante caldo de cultivo para la ultraderecha y el avance del neofascismo. Este problema ha sido claramente visualizado por un grupo de parlamentarios de izquierda europeos agrupados en la Fundación Europea de Estudios Progresistas (FEPS), con quienes tuve la fortuna de colaborar en un par de años previos a la pandemia del covid-19. No debe perderse de vista que una necesidad creciente de fuerza de trabajo del Sur en las economías desarrolladas en prácticamente todas las ramas de la economía, desde las de menor calificación laboral a las de mayor (actividades intensivas en conocimiento e innovación). Este fenómeno está asociado no solo a la mayor capacidad de acumulación en los países centrales derivada de las relaciones de intercambio desigual con nuestros países, sino también con claro envejecimiento demográfico de la población nativa, donde los migrantes y

las poblaciones de origen migrante de primera, segunda y tercera generación desempeñan un papel cada vez más importante y estratégico.

Algunos ejemplos de indicadores desmitificadores, relativamente poco conocidos, son los siguientes:

- De 2000 a 2015 los migrantes de América Latina y el Caribe y sus descendientes contribuyeron en un 51.4 % a la satisfacción de la demanda laboral y un 45.3 % al crecimiento del PIB en el mismo periodo.
- Las remesas nos son un subsidio Norte-Sur sino lo contrario si se toman en cuenta los costos de reproducción y educativos de la fuerza de trabajo migrante (desde el TLCAN el costo para México duplicó el acumulado de remesas).
- Los migrantes subsidian la seguridad social de los nativos y no a la inversa.

Entre los múltiples desafíos que esto entraña para países del Sur como los nuestros, cabe destacar, por un lado, la necesidad de *empoderar a la comunidad*



migrante en el exterior (así, por ejemplo, la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos ronda los 40 millones) y, por el otro, atacar las causas de raíz de la migración contemporánea mediante el impulso de proyectos de desarrollo nacional que posibiliten aprovechar el enorme potencial de la comunidad migrante para promover el desarrollo, mucho más allá de la visión simplista y miope promovida por el Banco Mundial de que las remesas constituyen una poderosa palanca de desarrollo para el país de origen.

**W. L. | La llamada fuga de cerebros no solo se inscribe en las corrientes asimétricas que definen la desigual relación norte-sur en materia migratoria, favoreciendo a los países altamente desarrollados al movilizar capacidades y capital humano del sur hacia el norte, sino que también bloquea las posibilidades de que, en la era de la información, desde el sur puedan generarse capacidades propias para conectarse a los circuitos virtuosos del desarrollo, asumiendo los retos de la informatización, la llamada inteligencia artificial y en general el cambio tecnológico. ¿Es posible pensar opciones desde el sur a través de estrategias diversas que puedan ir desde alianzas nacionales hasta acuerdos regionales y globales que favorezcan la ruptura de esos bloqueos?**

**R. D. W. |** Es un tema de suma importancia de cara al siglo XXI. *La tasa de crecimiento de la migración calificada duplica (y más) la correspondiente a la migración en general.* Acabo de publicar un libro sobre la temática en el FCE: *La migración mexicana altamente calificada de cara al siglo XXI. Problemática y*

*desafíos.* Pongo sobre la mesa algunos datos que arrojó nuestra investigación:

En 2018 había 1,476,833 profesionistas y 307,868 posgraduados mexicanos en el extranjero, distribuidos en al menos 56 países de todos los continentes, aunque en su mayor parte se concentran en Estados Unidos y un puñado de países europeos.

En las últimas tres décadas, el número de posgraduados mexicanos que reside en Estados Unidos creció exponencialmente. En este lapso no solo su volumen se multiplicó 5.5 veces, sino que en el nivel de doctorado su crecimiento fue aún más espectacular: se multiplicó por ocho. Ello implicó un reposicionamiento de México entre los países con mayor volumen de posgraduados en Estados Unidos al pasar del noveno lugar en 1990 al tercero en 2018, después de India, China y a la par de Corea del Sur.

En 2019 el volumen de posgraduados mexicanos con doctorado en el país vecino del norte ascendió a 37,169, cifra que supera en dimensiones el número de integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores del país.

El núcleo más significativo de posgraduados mexicanos en Estados Unidos lo integran aquellos formados en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (32.5 %), así como administración, negocios y finanzas (17.6 %) que, por lo demás, constituyen campos del conocimiento vinculados con el desarrollo científico y tecnológico y las actividades productivas intensivas en conocimiento, además de ser los que tuvieron mayor crecimiento a partir del año 2000.

Cualitativamente, este importante segmento de la diáspora mexicana se distingue por sus elevados niveles de productividad académica y desarrollo profesional, lo que evidencia la elevada

selectividad —con fuertes exigencias en términos de estándares de calidad y competitividad académica y profesional— a la que son sometidos los posgraduados mexicanos que logran emigrar y establecerse en el extranjero.

Para analizar este nuevo fenómeno es necesario comprender no solo la nueva división del trabajo entre actividades intensivas en conocimiento y actividades intensivas en fuerza de trabajo, sino comprender también la *profunda reestructuración que experimentan los ecosistemas de innovación con Silicon Valley a la vanguardia*. Sin entrar en mayores detalles, es pertinente señalar que este ecosistema opera como una auténtica máquina de patentamiento, donde la gran corporación multinacional se apropia, bajo una *lógica rentista*, de los productos del desarrollo científico y tecnológico generados en el ecosistema. Estos productos no son generados por la corporación que adquiere la patente, sino por investigadores independientes que operan bajo la figura de *Start Ups* y que se nutren mayoritariamente de innovadores extranjeros, principalmente provenientes de países periféricos y emergentes, como es el caso de India, China y México. En este complejo y sofisticado entramado operan también núcleos de innovación periféricos, que caracterizamos como Silicon Valley periféricos a través de lo que concebimos como maquiladoras científico-tecnológicas.

Lo significativo por subrayar es que en Estados Unidos ha tenido lugar un cambio estructural en la dinámica de innovación, la cual se ha vuelto cada vez más dependiente de los innovadores extranjeros: *la tasa de patentamiento de extranjeros se elevó de 18 % en 1963 a 53 % en 2019*.

Ello devela que en la migración

calificada y altamente calificada proveniente de la periferia se incubaba una nueva forma de dependencia, aparentemente más severa y lacerante, pero que al mismo tiempo encierra una importante *paradoja: la dependencia del Norte respecto de la capacidad científica y tecnológica del Sur al servicio del Norte y en contra del Sur*. Ello nos enfrenta con algo que en los debates de los setenta y ochenta en torno a la cuestión del desarrollo y la dependencia jamás nos habíamos imaginado ni planteado: la emergencia de una modalidad de dependencia que opera en sentido inverso de la tradicional. Se abren con ello perspectivas inéditas para impulsar un desarrollo científico y tecnológico propio, a partir de una reestructuración profunda de las universidades y centros de investigación públicos acompañada por modalidades creativas de vinculación con la diáspora altamente calificada en torno a proyectos y programas estratégicos de desarrollo, diseñados bajo un prisma contrahegemónico de y desde el Sur.

Queda claro con esto que los conceptos de «fuga de cerebros», «ganancia de cerebros» o «circulación de cerebros» resultan inadecuados para captar la profundidad del fenómeno que acabo de describir. Sobre esta cuestión hay una anécdota importante en relación con el exdirector general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México, Enrique Cabrero, quien financió nuestra investigación sobre migración calificada. Al presentarle los resultados, que mostraban la desproporcional «fuga de cerebros» que en los últimos años había tenido el país, lo sentí profundamente preocupado y le dije: otra forma de ver el problema es sopesar el enorme potencial para el desarrollo del país que entraña la enorme masa de científicos y



tecnólogos mexicanos que radica allende las fronteras del país. Si se hubieran regresado inmediatamente, al concluir sus estudios en el extranjero, no habrían aprendido lo que hoy saben ni estarían integrados a algunas de las redes del conocimiento más importantes que existen en la actualidad. Lo que debemos hacer es plantear formas de integrarlos a iniciativas de investigación e incidencia que nos permitan aprovechar su enorme potencial para el desarrollo nacional.

**W. L. | En el actual proceso de creciente interdependencia global que viven los países a nivel tecnológico y económico, ¿es posible que las llamadas diásporas, al conectarse a los países de origen en una lógica que ya no solo relaciona la emigración con el origen a través de las remesas, sino también involucra las culturas y la construcción de identidades, estén contribuyendo a la creación de un tipo de identidad que, más allá de lo nacional, genere ahora identidades «translocales» o transnacionales y potencie**

**una modalidad de acción colectiva (política o cultural) que afecte el axioma que hasta ahora ha identificado la acción política: la esfera del Estado nación?**

**R. D. W. |** El desafío es pasar de una interdependencia asimétrica y subordinada a otra en la que el Sur pueda desempeñar un papel protagónico, desde una perspectiva contrahegemónica, liberadora y emancipadora. Esto, que a primera vista puede parecer ingenuo e idealista, me parece que es necesario que nos lo planteemos.

Resulta fundamental en esta perspectiva revivir el viejo sueño bolivariano de la *integración latinoamericana y caribeña*. Debemos, entre otras cosas, valorar el enorme potencial científico y tecnológico regional (latinoamericano y caribeño) que tenemos, incluyendo a la diáspora calificada y altamente calificada, empoderar a la comunidad migrante y reconocer que las universidades y centros de investigación públicos están llamados a desempeñar un papel estratégico en esta perspectiva. Para esto último es necesario impulsar reformas

profundas de nuestras instituciones de educación superior, como la que estamos impulsando en mi universidad, la Universidad Autónoma de Zacatecas, que posibiliten una adaptación proactiva a su entorno regional y nacional mediante el establecimiento de programas institucionales de investigación e incidencia orientados al desarrollo y la transformación social. Este proceso conlleva el impulso a un nuevo modelo educativo fincado en el pensamiento crítico, la interdisciplina y el compromiso social y ambiental.

**W. L. | Si hablamos de un enfoque analítico (teórico, metodológico y productor de propuestas de políticas públicas), que podríamos identificar como potencialmente propio del sur, ¿hasta dónde podemos continuar manejándonos en un estilo de pensamiento que identifica el bienestar con el desarrollo y este último con lógicas universales de cambio productivo, laboral y científico-tecnológico, que los países deben asumir o hacer suyos para conquistar lo que Occidente identifica como bienestar?**

**R. D. W. |** Siguiendo con la línea de pensamiento que he venido esbozando. Estoy convencido de que nos encontramos ante un desafío histórico mayúsculo donde no caben las medias tintas. Entre los desafíos teóricos resulta fundamental avanzar en el análisis de la complejidad a partir del pensamiento crítico, la interdisciplina y el compromiso social y ambiental. No me puedo extender mucho en mi comentario, pero voy a poner un ejemplo:

Para avanzar hacia una estrategia de desarrollo alternativa, contrahegemonía, de y desde el sur, es menester valorar la importancia estratégica de lo

que José Luis Coraggio (2018) concibe como *economía popular solidaria*. Se trata, en esencia, de un amplio sector de trabajadores y emprendedores autónomos de los países periféricos que abarca, pero no se restringe al sector informal. Lo importante por subrayar es que este segmento de la economía y de la sociedad integra a la mayoría de la población y constituye un campo no disputado por las grandes corporaciones. En esta perspectiva, resulta crucial concebir la economía popular solidaria no como una economía de y para los pobres, sino como el germen de una nueva economía para el desarrollo y la transformación social, que para su gestación demanda el aprovechamiento del enorme potencial que encierra el conocimiento social acumulado.

Se trata, por consiguiente, de una empresa que interpela el conocimiento como bien común, con una visión emancipadora, capaz de trascender el neoliberalismo mediante la edificación de nuevos eslabonamientos productivos, comerciales y de servicios que posibiliten reconstruir, de raíz y desde abajo, el aparato productivo con una orientación social y en armonía con la naturaleza. En otras palabras, el desarrollo de la economía popular solidaria debe fincarse en una estrategia de desarrollo endógeno sustentada en el fomento de capacidades científicas y tecnológicas propias capaces de abrir un campo de posibilidades para el desarrollo de las fuerzas productivas hasta ahora inexplorado: lo que Bolívar Echeverría (1995) concibe como una modernidad alternativa y que Enrique Dussel refiere como transmodernidad, donde prevalezcan, como móvil, las necesidades sociales en armonía con la naturaleza.

El gran desafío, en este caso, es partir de este sector y dar pasos firmes,

con él, para transitar hacia otra economía, es decir, hacia nuevas formas de producir, consumir y relacionarse, generando nuevos y fecundos encadenamientos productivos, con un propósito que no sea la ganancia por la ganancia su *leitmotiv*, sino el bienestar social. Para tal empresa resulta fundamental respaldar, acompañar y fortalecer el proceso con el concurso tanto de las universidades e instituciones de educación superior y centros de investigación públicos, como con el rescate y fortalecimiento de empresas públicas estratégicas.

**W. L. | Se habla mucho en los medios de la llamada Vuelta por México, como una manera de identificar una modalidad de desplazamientos migratorios trans y plurinacionales de muchos migrantes procedentes de diversos países en rutas migratorias comunes en la articulación de un mismo destino final: los Estados Unidos. ¿Te parece que esas movi- lidades de flujos y desplazamientos migratorios en la medida en que traspasan diversos Estados y en las mismas complejas cadenas articuladoras —familias, traficantes, organismos internacionales de ayuda— estén construyendo un estilo de movilidad humana nuevo que conducirá a respuestas estatales cooperativas entre Estados emisores y receptores, pero también entre grupos delictivos que operan a escala internacional? ¿Será ese uno de los escenarios dinámicos de la movilidad humana del siglo XXI?**

**R. D. W. |** Las caravanas son, en efecto, nuevas formas emergidas desde abajo, desde los propios migrantes, para enfrentar los desafíos de la migración contemporánea en dirección Sur-Norte.

Los países de tránsito, como es el caso de México, son presionados por Estados Unidos para actuar como tercer país seguro y contener los flujos migratorios. Desafortunadamente, por la incursión del crimen organizado en el proceso, se despliegan procesos militarizados de control fronterizo y a lo largo del corredor de tránsito. Frente a ello, organizaciones de la sociedad civil, en coordinación con sectores progresistas de la Iglesia, contribuyen a la defensa de los derechos humanos.

Una iniciativa importante emergida en esta perspectiva, impulsada en el Foro Social Mundial de las Migraciones que organizamos a finales de noviembre de 2018 en la ciudad de México, consistió en impulsar la creación de una red global de espacios y ciudades santuario, solidarios e incluyentes. El trasfondo de esta iniciativa es avanzar hacia una estrategia de resistencia activa en la tentativa de construir «otro Pacto Global posible» que, entre otras cosas, posibilite: a) contener el avance de la ultraderecha y el neofascismo y b) construir opciones transterritoriales asentadas en espacios locales (santuario o solidarios) que ataquen la problemática en origen y destino con una visión progresista.

Lo fundamental es atacar las causas de raíz de la migración forzada. No solo las causas inmediatas, sino las causas estructurales. Este es el verdadero desafío.

**W. L. | ¿Podemos hoy, ante la complejidad de los cambios en las dinámicas de los flujos y la pluralidad de sus determinantes, continuar pensando que la dinámica de los mercados de trabajo, la demanda de mano de obra y el capital humano son los ejes centrales de los desplazamientos a escala planetaria?**

**R. D. W. |** Hay que tener una mirada más amplia, no de adaptación pasiva, sino proactiva. La complejidad del fenómeno migratorio, su nuevo dinamismo y sus profundas transformaciones cualitativas demandan ir mucho más allá de una mirada centrada en los mercados laborales.

Las causas del desplazamiento son la sobrepoblación desbordante y su distribución geográficamente desigual junto con la distribución en sentido inverso de la riqueza. Este fenómeno se acentúa a raíz de la reestructuración neoliberal, plantea nuevos desafíos, pero también abre nuevos campos de posibilidad.

**W. L. | ¿Hasta dónde podemos hablar hoy de «gobernanza» migratoria a escala planetaria pensando esencialmente en la soberanía de los Estados naciones y los acuerdos interestatales, sin asumir el lugar que cada vez más pasan a ocupar actores, como las organizaciones civiles a escala internacional, y las propias presiones que crecientemente se producen desde la fuerza de los grupos migratorios en movimiento?**

**R. D. W. |** Este es otro tema fundamental. He escrito mucho y participado activamente en los foros internacionales organizados por la ONU desde el frente de la sociedad civil.

Ante los críticos desafíos que plantea la movilidad humana en la actualidad, la gobernanza global de las migraciones se ha tornado un tema prioritario de la agenda internacional. En contraste con otros ámbitos, como el comercio y las finanzas, la creación de un marco institucional para la gobernanza de las migraciones ha seguido una ruta compleja e incierta. La no ratificación de la Convención de las Naciones Unidas de 1990 sobre los derechos de

todos los trabajadores migratorios y sus familias por la mayoría de los países receptores de inmigrantes ejemplifica la complejidad y limitaciones de esta empresa. Derivado de la necesidad de discutir temas apremiantes de la agenda migratoria internacional, en 2006, en el marco de la Asamblea General de la ONU, se instaura el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo (DAN), proyectado como un evento formal a celebrarse cada siete años, con el propósito de examinar aspectos multidimensionales de la migración internacional y sus implicaciones para el desarrollo. La ruta para la gobernanza global de las migraciones, que a partir de entonces se traza, es a través de la vinculación de la migración con el desarrollo.

Como parte de esta trama, en 2006, el Secretario General de la ONU creó el Grupo Mundial sobre Migración (Global Migration Group) con el propósito de «[...] promover la aplicación amplia de los instrumentos y normas internacionales y regionales relacionados con las migraciones y fomentar la adopción de políticas interinstitucionales más coherentes, integrales y mejor coordinadas» (OIM, 2017). Cabe destacar que, en este grupo —integrado por 16 miembros—, participa el Banco Mundial, el cual, sin pertenecer al Sistema de Naciones Unidas, es quien ha liderado e impuesto la agenda dominante en materia de migración y desarrollo.

En el marco de la primera edición del DAN se crea el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD). Se trata de un Foro interrelacionado con el primero, pero con una estructura más flexible y abierta, al concebirse como un evento anual de carácter no vinculante organizado alternativamente en un país receptor y emisor

de migrantes. Tras dos ediciones del DAN y ocho del FMMD, en septiembre de 2016, la Asamblea General de Naciones Unidas designó formalmente a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) como la agencia de migración de la ONU. En esa ocasión sus 193 Estados miembros adoptaron la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes y, con ello, dio inicio un amplio proceso de consulta y negociación intergubernamental que culminaría con la adopción del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PGM) aprobado en diciembre de 2018. A lo largo de este proceso (DAN-FMMD-PGM) han estado presentes dos posturas contrastantes y en permanente disputa: una centrada en la doctrina de seguridad nacional y otra alternativa, centrada en la seguridad humana.

En este contexto y más allá del objetivo proclamado por el FMMD de propiciar la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos y organizaciones de migrantes para fomentar resultados prácticos y orientados a la acción a nivel nacional, bilateral e internacional, lo cierto es que la posibilidad de diálogo e interacción de la sociedad civil con los Gobiernos ha sido sumamente limitada e infructuosa por tratarse, en esencia, de «espacios invitados» para la primera y hegemónizados por los Gobiernos de las principales potencias capitalistas del orbe. Esta apreciación se basa no solo en información documental, sino, ante todo, en conocimiento derivado de mi participación directa, por más de una década consecutiva, en el DAN y el FSMM. A lo largo de este periodo he participado también en foros alternativos que, desde la óptica de la sociedad civil, representan «espacios inventados»,

específicamente: Acción Global de los Pueblos sobre Migración y Desarrollo (AGP) y el Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) comandados por organizaciones, redes y movimientos de migrantes, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, sectores de la academia progresista, así como federaciones y confederaciones sindicales y campesinas. Aunque el primer espacio (AGP) ha desafiado el discurso dominante, sus resultados han sido limitados por vincularse al calendario y la geografía del FMMD; en cambio, el segundo espacio (FSMM) representa un espacio verdaderamente inventado que se aparta radicalmente de la agenda dominante e impulsa, en la teoría y en la práctica, la conformación de un bloque contrahegemónico. Partiendo de estas grandes premisas, el propósito de este trabajo es evaluar críticamente la participación de la sociedad en el incipiente proceso de gobernanza global de las migraciones.

Lo importante por destacar es que la gobernanza global continúa siendo una *asignatura pendiente* en la agenda internacional. Los limitados avances en esta perspectiva constituyen un caldo de cultivo para el avance de la xenofobia y el racismo con consecuencias nefastas en términos del avance democrático de los países receptores de migrantes. Ello, a su vez, ha abierto una peligrosa puerta a la ultraderecha y el fascismo, que es importante contrarrestar a través de una visión alternativa, contrahegemónica de y desde el Sur en mancuerna con los propios migrantes, las organizaciones de la sociedad civil y los Gobiernos progresistas de América Latina y el Caribe.

---





RESERVA

# Historia de dos ciudades: Santo Domingo y Nueva York después de 1950<sup>1</sup>

Frank Moya Pons  
Historiador y académico dominicano



**M**e complace mucho presentar esta obra del Dr. Jesse Hoffnung-Garskof, profesor de Historia en la Universidad de Harvard en los Estados Unidos. Publicado originalmente en inglés por la Universidad de Princeton bajo el título *A Tale of Two Cities: Santo Domingo and New York after 1950*, este libro ha sorprendido favorablemente a muchos lectores por la sofisticación de su argumentación, la complejidad de los datos que maneja, la novedad de su método comparativo y la riqueza sociológica y antropológica de su contenido.

También nos llamó mucho la atención esta original investigación que presenta una historia especial de dos ciudades que experimentaron numerosas transformaciones sociales y culturales durante la segunda mitad del siglo XX como consecuencia de la emigración de dominicanos a Nueva York y el retorno de los migrantes a su sociedad de origen. Por ello ordenamos su inclusión dentro del programa de la Academia Dominicana de la Historia que se ocupa de la traducción y publicación de tesis doctorales y obras sobresalientes acerca de la



historia dominicana producidas en el extranjero.

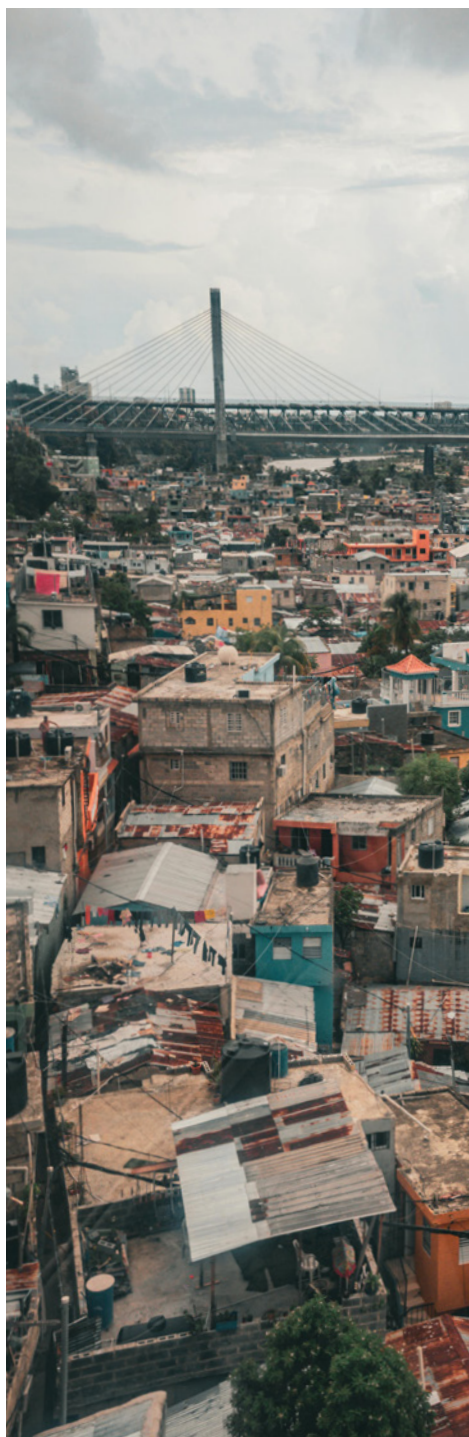
El Dr. Hoffnung-Garskof se adentra en la cotidianidad de los migrantes dominicanos y analiza sus aspiraciones, experiencias y relaciones sociales tanto en las grandes barriadas de la ciudad de Santo Domingo como en el barrio de Washington Heights, en Nueva York, y logra ubicar esas experiencias en el contexto histórico del crecimiento de ambos centros urbanos.

El autor describe primero la cultura urbana y la estructura social del gran barrio dominicano de Cristo Rey, representativo de los llamados sectores populares de Santo Domingo, y allí encuentra indicadores muy significativos de las tensiones entre el Estado y la población y, todavía más importante, entre las diversas concepciones de la nación por parte de una población que, hace unas pocas décadas, apenas comenzaba a realizar su transición del mundo rural al urbano.

De manera paralela, Hoffnung-Garskof estudia los procesos de adaptación y cambio de la población migrante cuando comenzó a integrarse con la sociedad más urbanizada de Nueva York. A lo largo del libro describe y explica los procesos de asimilación y resistencia a los modos de vida neoyorkinos por parte de los dominicanos, procesos estos que, a pesar de su diversidad, generalmente culminan con la integración de los migrantes en la sociedad receptora y la conformación de una nueva subcultura barrial latino-dominicana en Washington Heights.

Así, de forma cada vez más compleja, ambas sociedades van desplegándose ante los ojos del lector como dos universos muy cercanamente relacionados, conectados por el intercambio

de experiencias de los migrantes que retornan una y otra vez al país de origen y traen consigo no solo objetos de uso y otros bienes materiales, sino también ideas, valores y contenidos culturales que de manera gradual han terminado por ser aceptados por la sociedad dominicana.



En cierto modo, este es un libro acerca de la norteamericanización creciente de los barrios populares de Santo Domingo, como lo es también sobre la considerable dominicanización del gran barrio neoyorkino de Washington Heights y varias zonas aledañas.

Pero el libro es algo más. Es, asimismo, una historia de la elevada toma de conciencia racial de los dominicanos en los Estados Unidos, así como de las tensiones entre estos emigrantes con otros grupos residentes en Nueva York: afroamericanos, judíos, puertorriqueños, otras minorías latinas y la población blanca de la ciudad.

En ocasiones esas tensiones fueron alimentadas por contenidos ideológicos que circulaban ampliamente en la República Dominicana luego de la guerra civil de 1965 y la intervención militar estadounidense. Resulta curioso y revelador ver cómo los migrantes dominicanos, aun cuando experimentaban un intenso proceso de asimilación a la sociedad neoyorkina, continuaban expresándose ideológicamente en Nueva York como si estuviesen representando una continuidad política entre su sociedad de origen y su nuevo hogar en los Estados Unidos.

Curiosamente, las tensiones políticas entre grupos de inmigrantes en Washington Heights también se manifestaban como pugnas con un matiz doméstico, pues para crecer y organizarse estos grupos debían convertirse en aliados de otros de poder local que utilizaban las instituciones educativas de la ciudad como plataformas de lucha racial, política e ideológica.

En momentos en que las luchas por la igualdad racial adquirían una alta intensidad en los Estados Unidos, los migrantes dominicanos, de diversas formas, aprendieron a asociarse con los



distintos movimientos que forjaban, a su manera, una nueva identidad latina en Nueva York.

La singularidad de este libro reside no solo en su estudio comparativo, sino también en el uso de instrumentos de análisis procedentes de la antropología cultural para reconstruir procesos complejos de sociedades complejas contemporáneas, algo que todavía los historiadores dominicanos no han tenido la ocasión de estudiar ni, mucho menos, practicar.

El Dr. Hoffnung-Garskof explica que su interés ha sido «[...] escribir una historia transnacional basada en investigaciones de archivo e historia oral en barrios de clase trabajadora en ambas ciudades y enfocada en la intersección de las dos historias nacionales».

Creo que logra cabalmente ese objetivo y, por ello, considero también que este es un libro pionero y único en la historiografía que estudia la República Dominicana. Por esa consideración fue que la Academia Dominicana de la Historia decidió traducirlo y publicarlo: para que los dominicanos conozcan algo más de los nuevos métodos de las ciencias sociales que pueden aplicarse a la reconstrucción histórica de sociedades urbanas y complejas como Nueva York y Santo Domingo.

Así como en su novela histórica *Historia de dos ciudades* Charles Dickens proporciona una sentida crónica de las condiciones de vida de los migrantes rurales en las ciudades de Inglaterra y Francia durante el siglo XIX, de la misma manera el Dr. Hoffnung-Garskof muestra cómo las ideas, aspiraciones y búsquedas de redención que movieron a aquellos migrantes parecen repetirse (guardando las distancias) en las identificaciones y

apropiaciones que los dominicanos han utilizado para adaptarse y asimilarse al medio neoyorkino.

Con la publicación de esta obra la Academia Dominicana de la Historia desea estimular la curiosidad intelectual de nuestros historiadores al tiempo que los invita a utilizar los métodos de las demás ciencias sociales en sus trabajos historiográficos, pues, como dice el Dr. Hoffnung-Garskof, el caso dominicano «[...] podría servir de modelo para hacer historia de la migración de posguerra o de la guerra fría» en otros países, como Cuba, Haití, Nicaragua, Filipinas, Vietnam, Camboya, Colombia, Corea y El Salvador, que fueron invadidos u ocupados por los Estados Unidos, igual que la República Dominicana en 1965. ■

#### NOTA

1. Palabras de presentación con motivo de la puesta en circulación del libro en octubre de 2013.



## En torno a la última edición de *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana* de Valentina Peguero

Angeline Molina

Analista de Políticas Públicas en Derechos Humanos de Migrantes



La obra titulada *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana*, de la autoría de la Dra. Valentina Peguero, presenta un análisis exhaustivo de las experiencias de las comunidades japonesas y otros inmigrantes en la región y proporciona al lector una comprensión sobre el impacto de las diferentes oleadas migratorias en la sociedad latinoamericana y en particular en la dominicana. La autora de manera magistral profundiza en los temas y el contexto histórico de la inmigración en la región de América Latina y el Caribe con una mirada crítica hacia las políticas migratorias

adoptadas por los países mientras las relaciona con cuestiones sociopolíticas más amplias y evidencia cómo estas políticas fueron transformándose con el paso de los años y la ocurrencia de eventos de alto impacto para las sociedades en su conjunto.

La obra va tejiendo en seis amplios capítulos la compleja historia de las oleadas migratorias provenientes del continente asiático y europeo con amplitud de detalles según los contextos históricos y políticos de las distintas épocas y países de destino de estas migraciones.

En el primer capítulo titulado «Diáspora asiática en América Latina y en el Caribe: inmigración japonesa

en América Latina y política de inmigración en República Dominicana», la historiadora guía al lector en un viaje hacia el pasado. Inicia con una reflexión sobre las primeras olas migratorias hacia América, destacando que se estima que hace unos 40,000 años pobladores asiáticos cruzaron por el Estrecho de Bering hacia este continente. Este dato se apoya en estudios genéticos y antropológicos que vinculan características físicas y culturales de antiguos asiáticos con las poblaciones indígenas actuales en el hemisferio occidental. Estos migrantes iniciales, nómadas que vivían de la pesca, caza y recolección, eventualmente se convirtieron en agricultores sedentarios con organizaciones sociales desarrolladas. En tiempos más recientes, en gran medida debido a la industrialización y la globalización y especialmente el auge económico de Japón, influyeron en los patrones migratorios de los japoneses. Se explica que Japón, tras una era de aislamiento impuesto por la dinastía Tokugawa Shogunate, se vio obligado a

abrir sus puertas en el siglo XIX debido a la presión de potencias occidentales, lo que marcó el inicio de una nueva era de migración en este país.

Durante el siglo XIX, con la Restauración Meiji<sup>1</sup> (1868-1912), Japón incentivó la emigración para aliviar la sobrepoblación y promover su modernización. Inicialmente, los emigrantes japoneses se dirigieron a Hawái y luego a Canadá, Estados Unidos, México y Perú. Estos primeros inmigrantes, mayormente hombres jóvenes, buscaban escapar del servicio militar y los impuestos elevados.

En este sentido, la llegada de los primeros inmigrantes japoneses a México y Perú coincidió con los procesos de independencia en América Latina. La emancipación de los esclavos durante las guerras de independencia abrió oportunidades para la entrada de inmigrantes, reemplazando la mano de obra esclava en diversas colonias. Entre 1830 y 1920, la demanda de mano de obra en el Caribe y América Latina llevó a la importación de trabajadores



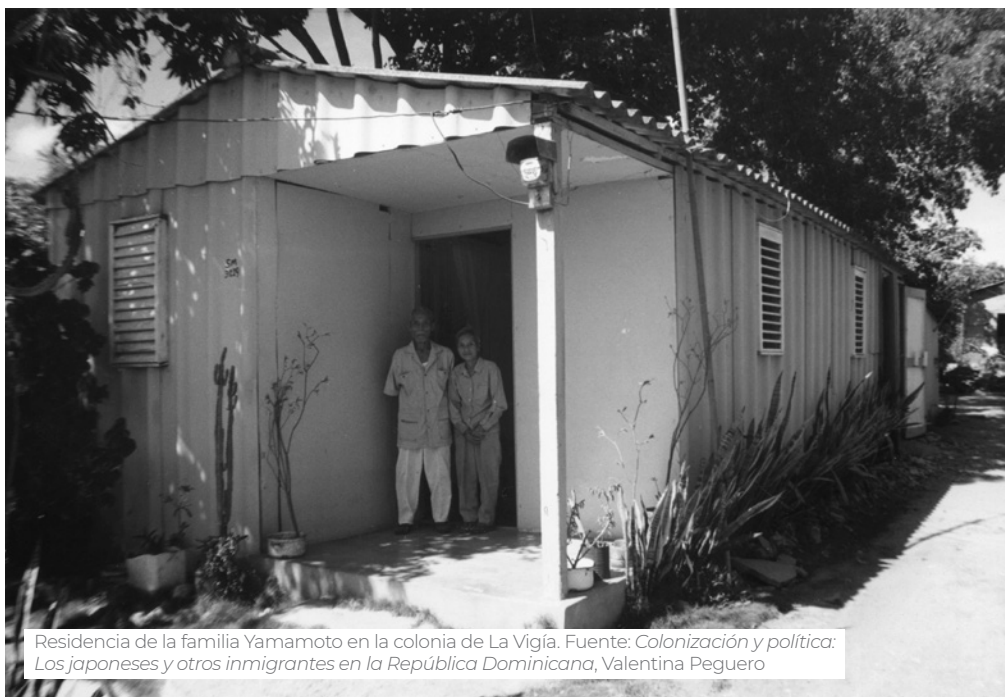
bajo contratos desde India y China. Estos enfrentaron condiciones difíciles, pero sus contribuciones fueron cruciales para la economía regional.

La autora describe que, a medida que avanzaba el siglo XX, la migración japonesa hacia América Latina se fue incrementando notablemente. Países como Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, Panamá, Uruguay, Venezuela y la República Dominicana comenzaron a recibir inmigrantes japoneses. Sin embargo, posteriormente, factores como la prosperidad económica de la comunidad japonesa en América Latina generaron resentimientos y hostilidades entre las poblaciones nativas, exacerbadas durante la Segunda Guerra Mundial. Datos históricos de la época reportan que se desataron campañas antijaponesas que mezclaban estereotipos étnicos con nacionalismo. Las hostilidades aumentaron a un punto tal durante la guerra, producto de acuerdos adoptados entre los Estados Unidos y varios países latinoamericanos, que se llevaron a cabo severas

restricciones y deportaciones de japoneses residentes en la región. Muchos fueron enviados a centros de internamiento en Estados Unidos, donde enfrentaron a condiciones difíciles y fueron clasificados como extranjeros ilegales. Esta clasificación facilitó su deportación al finalizar la guerra.

Un dato importantísimo destacado por la Dra. Peguero es que la inmigración de japoneses hacia la República Dominicana inició casi un siglo después de que los primeros inmigrantes japoneses se establecieran en México y otros países latinoamericanos. Las razones se explican con el análisis y datos presentados por la autora sobre la política inmigratoria impulsada por el país durante estos periodos, enfocada a «[...] favorecer inmigrantes blancos y preferiblemente ricos» y también a la situación sociopolítica del país, especialmente durante la Era de Trujillo.

Para hacer realidad esta política inmigratoria y a su vez lograr proyectar una imagen humanitaria del régimen trujillista, en el contexto de la



Residencia de la familia Yamamoto en la colonia de La Vigía. Fuente: *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana*, Valentina Peguero



década de 1930, durante la Conferencia Internacional que tuvo lugar en Evian, Francia, el Gobierno dominicano hizo una oferta de acoger a las personas de Europa que buscaban refugio político en otros países. Es bajo esta lógica y el ofrecimiento de tierras, exenciones de impuestos y otros beneficios especiales, que inicia la llegada de inmigrantes españoles, judíos y húngaros a la República Dominicana.

A pesar de que la idea inicial de «poblar la zona fronteriza» en el sentido de formar colonias predominantemente blancas no prosperó con ninguno de estos grupos de inmigrantes, y que muchos retornaron a sus países de origen por razones diversas que la autora bien describe, cada uno de ellos dejó sendos aportes en los ámbitos del arte, la cultura, la economía, la ganadería, la agricultura y otros legados importantes en el país que aún prevalecen hoy en día.

El segundo capítulo se titula «Los primeros inmigrantes japoneses en la República Dominicana» y se enmarca en narrar los hechos que dieron paso a lo que la autora describe como un «cambio de tono en las directrices migratorias» del país, que consiguió despertar el interés en los japoneses. Con la propuesta del Gobierno dominicano de ofrecer tierras gratis, casas amuebladas y ayudas financieras para el desarrollo de la agricultura, sumando esto a las relaciones de intercambio comercial establecidas entre ambos países y, aún más importante, a los factores de expulsión producto del exceso de población en Japón (la autora resalta que aquellos japoneses que se encontraban en ultramar al término de la Segunda Guerra Mundial y la derrota de Japón sin contar con conexiones en su país de origen, se sintieron fuertemente atraídos por la posibilidad que ofrecía la

República Dominicana), se iniciaron las negociaciones entre Japón y República Dominicana para el proceso de inmigración de japoneses.

Luego de un periodo de negociaciones, visitas técnicas y misiones oficiales del Gobierno japonés y enfrentar algunas dificultades que luego fueron subsanadas con el dictador Trujillo, el 26 de julio de 1956 arriban las primeras 28 familias japonesas, cuya composición estuvo integrada por 72 hombres, 49 mujeres y 65 niños para un total de 186 personas. Estas familias fueron instaladas en la colonia La Vigía, espacio levantado en la provincia Libertador (hoy Dajabón).

El proceso de adaptación de estos inmigrantes y el proceso de aculturación entre ambas naciones, según describe la autora, estuvo cargado de múltiples dificultades. Algunos de los aspectos que son resaltados en este capítulo como choques culturales y dificultades para los recién llegados fueron las condiciones climatológicas desfavorables (calor y humedad de la zona fronteriza), servicios de salud y educación precarios, abundancia de insectos transmisores de enfermedades, entre otros.

Por otro lado, la diferencia de culturas, hábitos y conductas entre inmigrantes y nativos fueron, en algunas ocasiones, causas de malentendidos entre ambas poblaciones. Evidentemente, la forma de actuar informal y altisonante de los dominicanos entraba en conflicto con la actitud reservada y silenciosa de los japoneses. La autora también destaca que la diferencia en el lenguaje y la dificultad para comunicarse, en algunos casos, fue una experiencia dramática para los recién llegados.

Sin embargo, la relación entre dominicanos y japoneses con el tiempo y

avanzado el proceso de aculturación trajo cambios positivos. En entrevistas realizadas para esta investigación, algunos inmigrantes expresaron gratitud por la generosidad y hospitalidad recibida de los dominicanos durante su proceso de adaptación al nuevo país. Asimismo, algunos nativos entrevistados manifestaron su admiración por los inmigrantes japoneses, catalogándolos como personas pacíficas y trabajadoras.

En efecto, artículos periodísticos de la época dan cuenta del alto nivel de producción de la colonia japonesa, quienes en espacio de dos meses ya tenían sembradas cientos de tareas de productos como maní, arroz, maíz, piña y otros. Asimismo, en este capítulo se narra la primera experiencia producto del sentido colectivo de los japoneses, conocida como «La Cooperativa». Esta asociación fue formada en principio para ayudar a vender y comprar de una forma más ordenada y tener un mejor manejo de las operaciones comerciales realizadas por los inmigrantes.

La Cooperativa, aunque de corta duración, tuvo un efecto doble en el proceso de interacción entre población inmigrante y población nativa. Por un lado, brindó oportunidades a los inmigrantes para establecer contacto y realizar operaciones directas con los comerciantes dominicanos y, por otro lado, estos últimos adquirieron el conocimiento de este nuevo sistema cooperativo, lo que a su vez dio paso a la organización de consumo y créditos en principio en Dajabón.

En el tercer capítulo, «Horticultores, pescadores y cafetaleros», la autora describe los procesos de distribución y asentamiento de los inmigrantes japoneses que continuaron arribando a la República Dominicana y las principales actividades económicas a las que se

integraron según la colonia donde fueron asentados.

El segundo grupo de 23 familias japonesas llegó a la República Dominicana en octubre de 1956 con ideas claras de emprender en actividades de horticultura y pesca. Estas fueron distribuidas entre las colonias La Vigía, Constanza, Jarabacoa y Bahía de Manzanillo. Se destaca que el desarrollo de la horticultura fue la actividad económica que tuvieron en común todas las colonias japonesas en República Dominicana.

Las colonias establecidas en la provincia La Vega fueron las que mayor éxito tuvieron en la agricultura, esto en gran medida debido a la fertilidad y el clima favorable de la zona, el trabajo incansable de los japoneses y la asistencia y buena acogida recibida tanto por parte de la Secretaría de Agricultura como de los nativos de la zona. Sin embargo, este panorama de éxito exhibido por la prensa de la época dictatorial no mostraba las grandes dificultades a las que se enfrentaban los inmigrantes, los cuales, relata la autora, iban desde la deficiencia en servicios básicos, como la educación y la salud; dificultad de acceso a la ciudad cabecera de provincia; promesas incumplidas por parte del gobierno en cuanto a la cantidad de tierras que le sería otorgada para la siembra, entre otros. También hubo problemas en estas y otras colonias en cuanto a la calidad de los terrenos otorgados, pues en muchos casos no eran aptos para la siembra.

Un problema común en todas las colonias japonesas fue la insuficiencia en el suministro de agua para la irrigación de los cultivos. Narra la autora que en las colonias más áridas y con temperaturas altas la limitación de agua era tal que el líquido se evaporaba tan pronto se ponía en contacto con la superficie caliente.



Fuente: *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana*, Valentina Peguero

Este cúmulo de problemas al final provocó la movilización de inmigrantes y su diversificación laboral. Algunos pasaron de horticultores a ganaderos, otros a comerciantes y a la oferta de servicios.

A la colonia de Manzanillo, provincia Montecristi, arribaron familias de pescadores japoneses en octubre de 1956. Se tenía grandes expectativas de que estos inmigrantes enriquecerían los saberes de los nativos al traer nuevas técnicas y conocimientos sobre pesca. En efecto, gracias a este intercambio de conocimientos se introduce la acuicultura en la zona, con la crianza de peces, mariscos y patos. Asimismo, la Dra. Peguero señala la ganancia en términos de integración social de los japoneses a la cultura dominicana, generándose lazos de amistad y hasta de compadrazgo entre algunos de ellos. No obstante, estos inmigrantes no escaparon a las dificultades y posteriormente el fracaso, que infiere la autora como un patrón de la experiencia japonesa en República Dominicana. Algunas de las razones, como la falta de mercado para vender y de electricidad para refrigerar los pescados, así como la insuficiencia de animales acuáticos en la bahía de Manzanillo para sostener un proyecto de elaboración de productos derivados del pescado, dieron al traste con la idea de desarrollar una industria pesquera en la zona.

Una de las peores experiencias de los japoneses en la República Dominicana fue la vida por los inmigrantes asentados en las colonias Plaza Cacique y Duvergé en la provincia Pedernales. Los inmigrantes que se radicaron en Plaza Cacique se enfrentaron a serias dificultades de terrenos con características rocosas no aptos para la siembra, sumado esto a la carencia de agua y las altas temperaturas. En el caso de la colonia establecida en Duvergé, la

situación para los inmigrantes fue peor, debido a las condiciones inhóspitas de la zona. Por estas razones, en enero de 1961, los japoneses habían abandonado estos asentamientos en busca de mejores condiciones de vida.

Situaciones aún más complejas vivieron 158 inmigrantes que arribaron en mayo de 1958 al país y fueron asentados en las colonias Agua Negra y La Altagracia de la provincia Pedernales. Algunas de las dificultades descritas por la autora van desde alojamientos insuficientes y subsidios no recibidos a tiempo o en proporciones menores a las ofrecidas hasta la no asignación de parcelas o la entrega de terrenos que no estaban preparados para la siembra. También se presentó la situación del largo ciclo de cinco años que habría que esperar para cosechar en la zona que había sido destinada e impulsada para la siembra de cafetales. Relata la autora que la situación tan desesperante llevó a algunos inmigrantes japoneses al suicidio.

El capítulo cuarto de la obra, titulado «Cultura y agricultura, educación y política», vislumbra la estrecha relación que tuvieron los factores culturales tanto para los inmigrantes japoneses como para los nativos dominicanos en los procesos de producción agrícola, educativos y de la propia política de la dictadura trujillista, la cual, resalta la autora, vinculó el desarrollo agropecuario del país al proyecto inmigratorio de colonización. A su vez narra ampliamente los aspectos históricos y el papel desempeñado por los inmigrantes japoneses en los cultivos del arroz y el tabaco, considerados experiencias de éxito pese a las dificultades.

El arroz es un cultivo de consumo amplio para dominicanos y japoneses. Sin embargo, no es hasta principios del siglo XX que aumenta considerablemente el consumo del cereal en la República Dominicana, lo que trajo como consecuencia la importación de arroz para satisfacer la demanda. A



Monumento a la inmigración agrícola japonesa. La escultura, representando a una familia, está colocada en el parque San José en la zona colonial de Santo Domingo. Fuente: *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana*, Valentina Peguero

fin de aumentar la producción nacional de arroz, el Gobierno dominicano destinó recursos para la construcción de canales y presas, la adquisición de maquinarias y la introducción de avances tecnológicos. Esto contribuyó al incremento de la producción, sobre todo en la línea noroeste.

Posteriormente, bajo el esquema del régimen trujillista y su política agropecuaria, se tomaron medidas más drásticas e incluso coercitivas para el incremento de la producción arroceras: desde exigir a los agricultores destinar una porción de sus terrenos para la siembra de arroz hasta la imposición de altos impuestos al arroz importado. Por otro lado, desde un enfoque más proteccionista se canalizaron créditos, subsidios y asesoramiento técnico a los productores mediante el recién creado Banco Agrícola. Relata la autora que esta combinación de coerción más incentivos permitió que en pocos años el país pasara de importador a exportador de arroz y otros productos agrícolas.

Con la llegada de los inmigrantes japoneses a la República Dominicana, la producción del cultivo tuvo mejoras considerables, gracias a los conocimientos, técnicas de cultivo incorporadas e innovaciones tecnológicas. Asimismo, los japoneses introdujeron nuevas variedades de arroz en el país. Al respecto, hay que destacar el aporte de Yoshichi Tanioka, quien desarrolló una nueva variedad de arroz (la cual se reconoce por su apellido) mediante el cruce de diferentes tipos hasta obtener un híbrido óptimo para el clima del país. Otra importante contribución de los inmigrantes japoneses fue el cambio de los patrones de siembra por temporadas a la siembra en cualquier estación del año. Esto permitió incrementar aún más la producción de este cereal.

Los aportes de los inmigrantes japoneses también se vieron reflejados en el aumento de la producción tabaquera en cantidad y calidad. El aporte más significativo destacado por la autora consistió en la modificación de las condiciones ambientales de seca y fermentación de las hojas mediante la construcción de ranchos elaborados con madera, paja de arroz y barro para producir calor y lograr un secado más uniforme.

En este capítulo se relata también el proceso de incorporación de los hijos de inmigrantes japoneses a las escuelas, los consecuentes retos a los que se enfrentaron y cómo los docentes, mediante «un proceso de doble aculturación», según describe la Dra. Peguero, contribuyeron a la adaptación de los estudiantes japoneses a este nuevo entorno educativo y de manera general al estilo de vida dominicano. Sin embargo, solo una minoría de los hijos de los primeros inmigrantes japoneses en el país lograron completar sus estudios escolares. En gran medida esto se debió a que la mayoría tuvo que dedicarse a las labores agrícolas junto a sus padres o al cuidado de sus hermanos menores y las tareas domésticas.

Un último aspecto resaltado en este capítulo, que de cierto modo introduce el capítulo siguiente, es que el contexto político de la época en que arribaron los inmigrantes japoneses y los húngaros fue el más crítico del régimen trujillista, el inicio del fin de la dictadura. Todos los hechos que sucedieron a partir de 1956 generaron una crisis de tal magnitud que el proyecto inmigratorio y de «blanqueamiento del país» quedó relegado a un segundo plano. En este orden, los problemas enfrentados por los inmigrantes solo se fueron agudizando.

El capítulo cinco, titulado «Éxodo de las colonias: quejas, protestas y

demandas», presenta al lector los hechos, enfrentamientos y vicisitudes en los que se vieron envueltos los inmigrantes japoneses durante la etapa final del régimen y lo que sobrevino posterior al ajusticiamiento de Trujillo. Se narra que, en medio del caos, la población enfurecida destruyó propiedades y símbolos de la dictadura, pero también dirigió su hostilidad hacia los inmigrantes japoneses. La autora describe situaciones de robo, saqueos de maquinarias, destrucción de sembradíos, actos de violencia e incluso violaciones a mujeres japonesas que sucedieron durante este periodo en las colonias.

Asimismo, los inmigrantes japoneses enfrentaron situaciones problemáticas con funcionarios gubernamentales, que en muchos casos adquirieron un tono nacionalista. En informes oficiales de la época se destaca que los japoneses tenían ventaja sobre los dominicanos, pues habían obtenido abundantes tierras y recibían ayudas mediante subsidios. En este caso, pedían que dichos subsidios fueran destinados únicamente a la población dominicana.

Otro proceso histórico importante descrito en este capítulo es el reclamo de los inmigrantes japoneses al Gobierno de su país, por haber sido engañados en su emigración hacia la República Dominicana. Estos consideraron que el Gobierno japonés fue negligente al no haber establecido en un acuerdo bilateral las promesas hechas por ambos países y haber promovido el proyecto de inmigración a pesar de tener evidencias de las pobres condiciones de los terrenos seleccionados para la instalación de las colonias. Este proceso de reclamo la autora lo describe en tres fases:

- 1956 a 1959, en el cual representantes y pequeños grupos de inmigrantes presentaban de modo discreto sus reclamos a la embajada japonesa.
- 2) Reclamaciones colectivas: durante los años 1959-1987 los inmigrantes solicitaron de manera colectiva el cumplimiento de las promesas hechas por su Gobierno.
- 3) Demanda judicial contra el Gobierno japonés: este proceso legal inició en 1987 con asesoramiento y apoyo de la Asociación de Abogados de Tokio. Luego de varios años de litigios, la demanda fue presentada formalmente en el año 2000. Seis años después, la Corte del Distrito de Tokio la rechazó, debido a que, de acuerdo con la ley japonesa, una demanda de este tipo debía ser presentada en un periodo de 20 años. No obstante, se destaca que grupos de estos inmigrantes decidieron llegar a un acuerdo con el Gobierno japonés fuera de la corte.

En el sexto capítulo titulado «Interacción, aculturación, simbiosis», la autora realiza una caracterización detallada de los elementos y/o denominadores comunes que de algún modo sirvieron de mecanismos para la interacción y posterior integración de las comunidades de japoneses y dominicanos. Un actor de peso en este proceso de aculturación de los inmigrantes japoneses fue la Iglesia católica, que generó diversas interacciones en las colonias y motivó a las familias niponas a integrarse a las misas dominicales o mediante la labor de evangelización que estuvieron realizando las hermanas altagracianas desde 1958.

Otros elementos que considera la autora como denominadores comunes entre ambas nacionalidades son:

- 1) Reclamaciones individuales o de familias: enmarcadas en el periodo de



Fuente: *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana*, Valentina Peguero

- La composición familiar extendida y el respeto de los hijos hacia las figuras paternas, elemento que la autora aduce ayudó a los inmigrantes a identificar aspectos de su cultura en los hogares dominicanos.
- La política dictatorial de la época. Esto debido a que tanto el emperador Hirohito (Japón) como el dictador Trujillo (República Dominicana) eran percibidos por sus pueblos como padres de la nación y defensores de la soberanía nacional. Por esta razón se argumenta que, a su llegada a la República Dominicana, los inmigrantes asocian la imagen paternalista de Trujillo con la imagen bienhechora del emperador de Japón.
- Deportes. En este caso el juego de pelota (baseball) se encuentra fuertemente ligado al entretenimiento tanto en Japón como en República Dominicana. De hecho, en las colonias llegaron a organizarse equipos de pelota y se realizaban competencias entre inmigrantes y nativos.
- Las artes marciales también cobran peso en estas interacciones. Relata la autora que algunos inmigrantes

se convirtieron en instructores de disciplinas como el jujitsu, karate y judo y llegaron a entrenar incluso a cadetes de la Academia Militar de Sans Souci.

Este proceso de difusión y receptividad cultural recíproca logró la integración de ambas poblaciones y de elementos culturales de las dos naciones. Resalta la autora que, al principio de este proyecto migratorio, la cultura del país anfitrión impactó a los japoneses, quienes tuvieron que abandonar algunas de sus costumbres tradicionales para aprender el modo de actuar (e interactuar) de los dominicanos. A su vez, la cultura de los inmigrantes también se insertó en el medio social dominicano. ■

#### NOTA

1. La Restauración Meiji es considerada de manera casi unánime como la línea divisoria entre el Japón tradicional y el moderno, porque trajo consigo un nuevo gobierno que introdujo políticas radicales que alteraron de manera fundamental la sociedad japonesa. <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-19836/restauracion-meiji/>



## *Mercado de trabajo agrícola e inmigración. Una mirada a la Encuesta Sectorial Agrícola (ENAGROT-2022)*

Guillermo Alberto Mota y Laura Marie Méndez  
Analistas de Investigación, Departamento  
de Investigación y Estudios Migratorios  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN



**E**n un esfuerzo por conocer el estado actual del mercado laboral de la República Dominicana en términos de oferta y demanda de mano de obra extranjera en tres sectores estratégicos para el desarrollo nacional: agricultura, construcción y turismo, el Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana (INM RD) ha implementado un programa de estudios cualitativos y encuestas periódicas, cuyo objetivo es medir y describir el estado actual de la oferta y demanda de trabajadores extranjeros en estos tres sectores.

El presente artículo resume algunos de los resultados más relevantes obtenidos en la primera Encuesta Sectorial Agrícola (ENAGROT-2022). Esta encuesta presenta un enfoque novedoso al seleccionar una muestra individual para cada rubro, permitiendo un análisis detallado y diferenciado de los comportamientos específicos dentro de cada uno. Los resultados de este programa no solo proporcionan información actualizada sobre el funcionamiento del sector, sino que también constituyen un valioso insumo para la formulación de políticas migratorias y laborales en el país, con el



objetivo de ordenar el sistema migratorio y maximizar los beneficios de los movimientos migratorios.

La encuesta recopila información sobre los tres cultivos mencionados anteriormente en las provincias Barahona, Duarte, Espaillat, La Vega, San Juan de la Maguana y Valverde. El diseño muestral se basó en una selección por conglomerados de unas 711 fincas o Unidades Primarias de Muestreo y 2,578 trabajadores que formaron parte de las unidades de análisis, los cuales fueron seleccionados a través de un muestreo por cuotas.

La información recabada incluye detalles cruciales sobre los vínculos familiares de los trabajadores, perfil educativo y habilidades para el manejo de maquinaria, acceso a servicios de salud, ciclos productivos y estacionalidad de la demanda de mano de obra, así como su inserción laboral y movilidad entre fincas, provincias y actividades.

Los resultados sociodemográficos revelan que más del 95 % de los trabajadores en el sector son hombres, con una edad promedio de 35 años.

Esta composición es similar a la observada en estudios como la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT-2020) y la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2017-(ENI).

En el informe de la ENAGROT sale a relucir que es en el cultivo de habichuela donde se concentra el mayor número de trabajadores inmigrantes de primera entrada, es decir, son los menos expertos en la inmigración de temporada o tienen intención inicial de permanecer en el país. Vale añadir que son más jóvenes y por ello tienen menor proporción de uniones e hijos, lo que facilita la primera entrada y fortalece la tendencia a la permanencia en la República Dominicana desde ese primer momento.

Además de la predominancia de la juventud y el sexo masculino, el informe resalta el bajo nivel educativo y la escasez de habilidades técnicas entre los trabajadores e indica que esta población está en condición de alta vulnerabilidad social, ya que limita su capacidad de acceder a información relevante para su





desempeño laboral y su vida en general. La mayoría de los trabajadores declaró no saber trabajar con maquinarias y equipos agrícolas, en tanto que el tipo de herramienta que usan con mayor frecuencia es la fumigadora manual, ya que la operatividad es básica y no exige conocimientos especializados. La segunda maquinaria que indicaron utilizar con mayor frecuencia es el tractor.

A pesar de que en el país la atención médica es un derecho universal, existen obstáculos significativos que dificultan el acceso oportuno a esta. Entre ellos se encuentran la informalidad laboral y la falta de documentación que impide que estos trabajadores accedan al Sistema de Seguridad Social. El informe muestra estadísticas (tablas y gráficos) detalladas por rubro en cuanto a facilidades de salud, refiriéndose al apoyo que reciben los trabajadores por parte de los empleadores para acceder a servicios de salud y asistencia médica.

Un aspecto importante e interesante a la vez es que se ofrece detalles sobre el comportamiento de la demanda y oferta de mano de obra para cada rubro durante todo el año. A través de los diversos gráficos y cuadros se observa cómo la estacionalidad de la demanda de mano de obra en la agricultura varía significativamente a lo largo del año, siguiendo los ciclos de siembra y cosecha de cada cultivo. Los picos de demanda se observan en los meses de diciembre-enero (siembra de arroz y habichuela) y marzo-abril y agosto-octubre (cosecha de arroz), lo que demuestra que dicha demanda no es uniforme para todos los cultivos.

En lo que respecta a la estimación de la mano de obra del sector agrícola, el INM RD publicó un estudio donde abordó la estimación de trabajadores extranjeros de ese sector utilizando

como base los datos de la ENI-2017 y la ENCFT asumiendo un modelo económico inspirado en la función de la demanda laboral macroeconómica clásica. En dicho pronóstico se evidencia una tendencia lineal positiva de un aumento de trabajadores agrícolas de 113,332 en 2019 a 137,192 en 2024.

Utilizando los datos colectados en la ENAGROT-2022, el Instituto Nacional de Migración realizó estimaciones de la demanda de mano de obra total y extranjera, específicamente en los cultivos de arroz, plátano y habichuela. Esto reveló que en 2022 se requirieron 183,646 trabajadores para estos cultivos, de los cuales 111,048 eran de origen extranjero.

Los migrantes no se desplazan con el propósito inmediato de permanecer de manera definitiva en el país de acogida, sino que generalmente se mueven por tiempo determinado, en períodos de cosecha o siembra. Sobre esta base, los trabajadores migratorios se pueden dividir en tres grupos: 1) aquellos que han viajado solo una vez al país, 2) aquellos que han viajado entre 2 y 3 veces 3) y otro grupo de antigüedad intermedia de ingreso al país entre 2006 y 2010 que concentra el 17.0 % del total de inmigrantes.

La movilidad del trabajo inmigrante, en su mayoría haitianos, hacia República Dominicana, procede esencialmente de los departamentos Norte, Nordeste y Noroeste, los cuales concentran más del 60.0 % de los emigrantes hacia República Dominicana. En un segundo nivel de importancia le siguen los departamentos del Artibonito y Central. Al observarse lo mismo en función de los cultivos, se puede reconocer que los inmigrantes que participan en la cosecha de habichuela no solo son de antiguo ingreso, sino que también constituyen mayoría y tienden, en una gran

proporción, a tener un único ingreso sin retornar a Haití.

El informe describe que los jornaleros agrícolas laboran en promedio 40 horas semanales, sin embargo, se detalla que el 53.9 % de los trabajadores ocupados en estas unidades productivas extienden su semana laboral hasta seis días. La remuneración promedio de estos trabajadores es de RD\$646.4 por día de trabajo. No obstante, es importante destacar que la distribución salarial de este conjunto es muy heterogénea y oscila con alto nivel de variabilidad ( $s=RD\$417.2$ ). La ENAGROT-2022 también revela que mayormente estos trabajadores reciben el pago diario por la labor realizada. Esto permite al empleador ajustar la demanda de mano de obra en función de las necesidades específicas de las tareas agrícolas, sin espacio para un esquema de contratos formales.

El análisis recabado de las labores agrícolas y las características de la jornada laboral en este sector, tomando como referencia los tres cultivos representativos (arroz, plátano y habichuela), permite acercarse a la comprensión de los factores que caracterizan su dinámica laboral, lo cual plantea interrogantes acerca de las condiciones laborales, los montos y modalidades de pago, así como la protección social de estos trabajadores y actividades productivas adicionales a la actividad primaria.

La migración estacional se basa en una relación de dependencia mutua entre la economía campesina haitiana y la demanda de mano de obra en la agricultura dominicana. Los jornaleros haitianos buscan complementar sus ingresos precarios en Haití, mientras que los productores dominicanos dependen de esta mano de obra para

satisfacer las necesidades de sus cultivos. Esta dinámica estacional obedece a dos fuerzas: el «empuje» de las condiciones socioeconómicas precarias en Haití y la «atracción» de oportunidades laborales temporales en la República Dominicana.

Finalmente, el estudio ilustra una problemática de mayor envergadura. La crisis socioeconómica haitiana pone en evidencia el derrumbe de las economías campesinas y un brutal deterioro del trabajo de la economía urbana de ese país. La permanencia de un precario mercado laboral rural no regulado acelera en una escala ampliada la movilidad de dicho trabajo, a lo que se le agrega el problema de la indocumentación y la irregularidad migratoria. El informe explica que, basado en la dinámica estacional anteriormente expuesta, lejos de estimular el retorno, obliga al trabajador indocumentado a su desplazamiento hacia las ciudades dominicanas.

---



1/10

M.C. Escher

Maestría en políticas migratorias y desarrollo en el Caribe: una respuesta a los desafíos migratorios en la región





La «Maestría en políticas migratorias y desarrollo en el Caribe», ofertada por el Instituto Nacional de Migración (INM RD) y la Universidad Iberoamericana (UNIBE), emerge como una respuesta educativa esencial para abordar las complejidades de las migraciones en la región. Inaugurada en 2024, se centra en las intersecciones de migración, desarrollo y derechos humanos, con el respaldo de instituciones clave, como el Instituto de Formación Académica y Consular (INESDYC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con el apoyo financiero del Banco Mundial.

Dirigida a funcionarios públicos, miembros de ONG, comunicadores y académicos, la maestría facilita la comprensión profunda de los desafíos migratorios y fomenta la profesionalidad basada en el conocimiento y la generación de criterios. El programa académico es reconocido por su enfoque

interdisciplinario y multicultural, y está diseñado para equipar a los estudiantes con las herramientas necesarias para influir y gestionar políticas migratorias efectivas. En la actualidad, cursan dos cohortes: la primera compuesta por 25 estudiantes provenientes de Panamá, Cuba, Brasil y República Dominicana, y la segunda por 36 estudiantes de Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Colombia y República Dominicana.

Una vez culminada, los maestrandos estarán preparados para asumir roles de liderazgo en la formulación e implementación de políticas que respeten los derechos humanos y promuevan el desarrollo sostenible. El programa no solo refleja el compromiso de la República Dominicana con la educación de calidad en temas de migración, sino también actúa como un catalizador para la colaboración regional en políticas migratorias.

La maestría cuenta con un claustro de alto nivel con reconocimiento internacional y de las principales universidades de Latinoamérica, consolidándose como un programa pionero en su tipo. En el primer semestre de 2024 se realizará el Seminario I: Migración Internacional y Gestión del Desarrollo que cubre componentes centrales del debate en torno a los problemas de la gestión migratoria en el marco de las dinámicas del desarrollo y las relaciones interestatales. Este seminario propiciará una reflexión para ordenar el conjunto de problemas discutidos en el primer periodo académico y permitirá al estudiante ir definiendo su área de interés para el proyecto exigido como requisito final de la maestría. ■



# Clásicos de la Migración Dominicana: Proyecto editorial del Instituto Nacional de Migración y el Banco de Reservas

Aimara Vera Riverón  
Coordinadora de Publicaciones  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN



**E**n el año 2022 el Instituto Nacional de Migración y el Banco de Reservas dieron los primeros pasos para la puesta en marcha del proyecto editorial Clásicos de la Migración Dominicana. Desde sus inicios tuvo como propósito rescatar textos clásicos que constituyen aportes significativos al conocimiento científico en el tema migratorio en República Dominicana. Los doce títulos que componen esta colección fueron escogidos del conjunto de textos producidos por investigadores locales e internacionales de reconocido prestigio en los últimos cincuenta años. De igual forma, estos volúmenes cuentan con prólogos de destacados académicos dominicanos. Hasta la fecha se han puesto en circulación nueve títulos (cinco sobre inmigración y cuatro sobre emigración). Los primeros cinco corresponden a ediciones de los años 1979 a 2001, en su mayoría escritos por estudiosos extranjeros cuyas investigaciones se consideran pioneras en la conceptualización de importantes procesos de la migración internacional.





La obra del historiador estadounidense C. Harvey Gardiner, titulada *La política de inmigración del dictador Trujillo*, la primera de la colección, fue publicada por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña en 1979. La anuencia de las autoridades universitarias permitió esta nueva edición, la cual contó con prólogo del historiador Rafael Darío Herrera, quien señala que la publicación de este libro «[...] representó un acontecimiento significativo en el campo de la historiografía dominicana. Desde que salió a la luz se convirtió en una referencia ineludible para el conocimiento de la política inmigratoria desarrollada por la prolongada dictadura de Trujillo, cuyo propósito subyacente es vinculado por el autor al esfuerzo incesante de este para forjarse una apariencia humanitaria hacia el exterior y presentarse como un demócrata ante los círculos de poder de los Estados Unidos, acción que implicó la apertura del país al exterior y una reorientación de las prácticas recurrentes del despotismo [...]».

Otras dos obras escritas por investigadoras de los Estados Unidos referentes a la emigración de dominicanos hacia este país no habían sido traducidas al español. La editorial de la Universidad de California cedió los derechos para su traducción y publicación

en la colección y por primera vez los interesados en el tema pueden contar con dos títulos pioneros sobre lo que hoy se conoce como redes migrantes transnacionales. Ambos volúmenes, *Entre dos islas. La migración internacional dominicana* de Sherri Grasmuck y Patricia R. Pessar (1991) y *De Baní a Boston: Construyendo comunidad a través de fronteras* (2001) de Peggy Levitt, a criterio de sus prologuistas —Alejandro Portes y Rafael Emilio Yunén, respectivamente— enriquecen el conocimiento previo sobre los procesos migratorios internacionales y desafían los paradigmas convencionales sobre la migración.

Otra de las publicaciones de la colección en su primera entrega fue *Garveyismo y racismo en el Caribe. El caso de la población cocola en República Dominicana* (2003) de los destacados investigadores y profesores puertorriqueños Humberto García Muñiz y Jorge Giovannetti con prólogo de José del Castillo. Con este título, muy conocido por los estudiosos dominicanos, había sido publicado un artículo en las revistas *Caribbean Studies* y *Clío*. Para la colección los autores ampliaron la obra e incluyeron entrevistas y documentos recopilados durante el proceso de investigación.

Las primeras cinco obras de la colección *Clásicos de la Migración Dominicana*, publicadas en 2022, cierran con el





título *Braceros haitianos en la República Dominicana* (1985/1986) de Franc Báez Evertsz. Este volumen es uno de los textos más importantes sobre la inmigración de haitianos al país. A decir de su prologuista Wilfredo Lozano constituye «[...] su reflexión más sistemática, paradigma de rigor analítico, imaginación creadora y erudición, que continúa siendo un ejemplo señero en la mejor tradición sociológica latinoamericana y caribeña».

En 2023 fueron publicados otros cuatro títulos, dos de ellos de destacados intelectuales dominicanos y otros dos de reconocidos investigadores estadounidenses. *Migración internacional y economía cafetalera* (1985/1992) de Wilfredo Lozano y Franc Báez Evertsz y *Colonización y política: Los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana* (2005/2017) de Valentina Peguero constituyen dos importantes obras sobre la inmigración dominicana. La primera «[...] profundiza en el estudio de la migración estacional haitiana hacia la industria cafetalera, explorando su impacto socioeconómico más allá del sector azucarero», según afirma Max Puig, quien tuvo a su cargo el prólogo.

El volumen escrito por Valentina Peguero sobre la migración japonesa a la República Dominicana resalta el desempeño de esta comunidad inmigrante en las colonias donde inicialmente se integraron y sus aportes en el plano de la horticultura, la pesca y la siembra y el cultivo del café. El economista Miguel Sang Ben, quien tuvo a su cargo el prólogo del libro, destaca el análisis realizado por la autora en cuanto a «[...] la contribución japonesa al principal cultivo capitalista en el país, el arroz, a través de la innovación tecnológica aportada por esta comunidad cuya contribución significativa dio paso a que este se convirtiera en el principal cultivo de la agricultura moderna dominicana».

*Los dominicanos ausentes: Un pueblo en transición* es el primer estudio académico sobre la emigración dominicana a los Estados Unidos, publicado en 1974 por la Universidad de Columbia (en inglés) y por el Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales (en español). Esto fue posible porque su autor, el antropólogo estadounidense Glenn Hendricks, y su tutor académico Dr. Lambros Comitas, del Teachers College de Columbia University, cedieron al



entonces activo —hoy desaparecido— Fondo los derechos para que esta obra pionera pudiese ser reproducida tantas veces como fuera de interés. Anselmo Muñiz, prologuista de este volumen, la considera «[...] una exploración destacada y un testimonio imperecedero de la diáspora dominicana, sus características y su impacto en la cultura y la sociedad tanto en la tierra que le vio nacer como en su hogar adoptivo».

*La formación de una comunidad transnacional. Migración, desarrollo y cambio cultural en la República Dominicana*, de la autoría de la antropóloga estadounidense Eugenia Georges, fue publicado en inglés en 1990 por la University Columbia Press. Este prestigioso grupo editorial cedió los derechos para la primera edición en español en la colección Clásicos de la Migración Dominicana. La obra de Georges completa los estudios que a partir de la década de los 80 y 90 realizaron investigadores de los Estados Unidos sobre el colectivo de migrantes dominicanos en ese país. El prólogo estuvo a cargo de la politóloga y periodista dominicana Rosario Espinal, quien destacó que «Esta obra es, sin lugar a

duda, una exploración destacada y un testimonio imperecedero de la diáspora dominicana, sus características y su impacto en la cultura y la sociedad tanto en la tierra que le vio nacer como en su hogar adoptivo».

En 2024 la colección cerrará con otros tres títulos que completan los doce

pautados por el Instituto Nacional de Migración y el Banco de Reservas. Al llegar a este último año, se puede ponderar la importancia de la colección Clásicos de la Migración Dominicana y su impacto en el ámbito académico. En ese sentido, se han alcanzado los objetivos propuestos de apoyar la formación de jóvenes investigadores y fortalecer las carreras de ciencias sociales que se imparten en las múltiples universidades del país; fomentar estudios comparativos y de otra índole sobre las principales comunidades de inmigrantes radicadas en el territorio nacional, así como las de dominicanos en otros países, y su evolución e impacto en la vida nacional; fortalecer la formación cultural en materia migratoria de las autoridades que componen el Consejo Nacional de Migración y el conjunto de instituciones vinculadas con esta cuestión, y, por último, propiciar el debate teórico entre académicos y jóvenes investigadores en torno a las cuestiones tratadas en estos textos. En unos años, sin lugar a duda, habrá que retomar este significativo proyecto para continuar aportando al estudio de las migraciones en la República Dominicana a través de las obras y los autores más relevantes. ■

# Gobierno, intelectuales y políticos dominicanos firman Pacto Nación para abordar la crisis haitiana

Jessica Mordechay  
Encargada de Comunicaciones  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN



**E**n octubre de 2023, el presidente Luis Abinader, en una muestra de liderazgo regional, firmó el Pacto de Nación para abordar la crisis de Haití. Este acontecimiento ha sido clave dada la compleja relación histórica entre los países de la Española y las problemáticas recientes que vive el país vecino en términos de seguridad y desarrollo. El Pacto establece una serie de políticas que cubren áreas críticas como relaciones exteriores, migración, seguridad fron-

teriza y desarrollo económico, con un enfoque holístico y coordinado.

Mediante la formulación de cuatro pilares estratégicos, el Gobierno ha delineado claramente su postura. Primero, la política de relaciones exteriores, que busca reforzar la cooperación internacional, enfocándose en la estabilidad de Haití como un componente esencial para la paz regional. Segundo, la política migratoria. Tercero, la política fronteriza, que apunta a fortalecer los controles y la seguridad, con el objetivo



de garantizar que la gestión de la frontera sea efectiva, respetuosa con los derechos humanos y la soberanía nacional. Cuarto, la política económica, que enfatiza el desarrollo económico como medio para alcanzar mayor estabilidad y prosperidad compartida entre ambas naciones.

Para abordar esta situación, se acordó fortalecer la coordinación y eficacia de los actores del Sistema Nacional de Migración, incluidos los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Trabajo y Defensa, así como sus dependencias y asociados. También se decidió presentar y publicar completamente la auditoría realizada por el Ministerio de Interior y Policía al Programa Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), aplicándola solo a los inscritos conforme a la legislación vigente. Además, se elaborarán o revisarán protocolos de control fronterizo y de ingreso de trabajadores urbanos y agrícolas. Para alcanzar estos objetivos, se reforzará la

coordinación operativa entre los ministerios mencionados y el Departamento Nacional de Investigaciones (DNI), especialmente en la concesión de visas a los trabajadores temporeros.

En ese sentido, con el apoyo unánime de múltiples actores políticos y académicos, entre ellos el Dr. Wilfredo Lozano, director del Instituto Nacional de Migración (INM RD), se identificaron comisiones para el seguimiento de estas políticas, con el fin de asegurar que se mantengan adaptables y relevantes.

El Pacto no solo representa un paso fundamental en la gestión de la crisis haitiana, sino que también establece un precedente para la cooperación regional en tiempos de inestabilidad. Este acuerdo refleja una estrategia proactiva y pragmática para enfrentar retos tanto humanitarios como de seguridad y será un referente más allá de la frontera entre República Dominicana y Haití.



Presidencia de la República Dominicana.

# PACTO NACIONAL

## PARA LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO FRENTE A LA SITUACIÓN DE HAITÍ

Acuerdo del liderazgo político y académico  
de la República Dominicana para enfrentar  
los efectos de la crisis haitiana

Santo Domingo, 26 de octubre de 2023





## PREÁMBULO

La República Dominicana ha decidido hacerse escuchar ante la humanidad y presentar ante el mundo los motivos de sus actuaciones soberanas. Desde la región del gran Caribe y de nuestra América, hasta llegar a la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, ha sostenido que no es posible ni justo que nuestra nación asuma las responsabilidades que, ante la crisis por la que atraviesa su vecino país, competen al propio pueblo haitiano y de modo subsidiario a la comunidad internacional, respectivamente.

Debido a la insistencia del Gobierno dominicano, en buena medida, se han logrado resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, relativas al estado de abandono en que ha quedado la República de Haití, tras el magnicidio del presidente Jovenel Moïse; evento trágico que profundizó la agónica inseguridad de la población, la crisis humanitaria que esta padece, así como la quiebra de la institucionalidad de todo un conglomerado social y un Estado político, carentes ambos, de iniciativas y controles, tanto de su territorio como de su porvenir.

La referida crisis es tema de debate e inquietud en la población dominicana. Como se advierte en declaraciones públicas de importantes instituciones y agrupaciones sociales.

El presidente constitucional de la República Dominicana, Luis Abinader Corona, durante su rendición de cuentas ante el Congreso Nacional -el pasado 27 de febrero de 2023- haciéndose eco de un clamor social, asumió la responsabilidad de proponer e impulsar un Pacto Nacional que serviría de fundamento para la formulación y ejecución de políticas de Estado respecto a la posición dominicana ante lo que acontece en la parte occidental de la isla.

Desde entonces, un grupo de ciudadanos, representantes de partidos políticos y académicos, han trabajado en cuatro temas centrales relativos a la compleja situación de la agenda con Haití y lo que ello implica para República Dominicana y para la comunidad internacional. Esas mesas de trabajo fueron: Migración, Frontera, Economía y Relaciones Exteriores.

Fruto de esa labor, presentamos a la Nación dominicana el siguiente acuerdo.

**PACTO NACIONAL ANTE LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS EN HAITÍ**

## EN EL ENTENDIDO DE QUE:

**RECONOCEMOS:** Que en las circunstancias actuales se ha producido un colapso institucional del Estado haitiano, lo que provoca una situación de inseguridad generalizada que arropa el territorio y al conglomerado social haitiano, agravada por el continuo flujo de armas, municiones, equipos de comunicación y mercenarios hacia Haití, ocasionando de este modo una ingente crisis humanitaria que afecta buena parte de su población, en especial de la capital, Puerto Príncipe.

**RECONOCEMOS:** Que las circunstancias descritas ocasionan un persistente y perturbador éxodo de sus habitantes, lo que impacta negativamente en el desenvolvimiento de la planificación y organización de los servicios públicos, tanto en República Dominicana como en otras naciones hermanas, todo ello ante la incomprensible pasividad de importantes actores de la comunidad internacional, lo que solo ha contribuido a la triste prolongación en el tiempo de la tragedia que vive la población haitiana.

**RECONOCEMOS:** Que la República de Haití tiene el inalienable derecho a su propio desarrollo y que la comunidad internacional es corresponsable, subsidiariamente, de salvaguardarlo.

**RECONOCEMOS:** Que si bien nos sentimos comprometidos con respaldar los mejores esfuerzos haitianos e internacionales en favor del rescate y reconstrucción de la República de Haití en el ámbito de su espacio territorial, -para así promover la concordia e institucionalidad, el crecimiento, bienestar y desarrollo sostenible, en democracia y libertad en los dos países que históricamente coexisten en la isla de Santo Domingo, no menos evidente resulta que conforme a ese postulado, no existe ni existirá solución dominicana a la crisis de Haití.

**RECONOCEMOS:** Que, debido a la determinación precedente, no hay que procurar arreglo alguno a la actual crisis haitiana en suelo dominicano, ni mucho menos esperar que la avenencia definitiva entre los actores enfrentados de la población haitiana provenga de iniciativas dominicanas. Reiteramos, que la solución de dicha crisis hay que procurarla con aquellos de quienes esta depende, dígase, sus instancias de liderazgo y una comunidad internacional actuando con entera responsabilidad y respeto a los derechos esenciales de las naciones.

**RECONOCEMOS:** Que la República Dominicana, como parte del legado de sus Padres de la Patria y demás próceres de la nación, mantiene un espíritu solidario con todas las naciones amigas, incluyendo nuestro vecino más cercano, la República de Haití. Estamos conscientes de que es de nuestro mayor interés estratégico contar con un país limítrofe, seguro, estable y próspero. En este contexto, la actuación dominicana seguirá pautada según los mandatos de su Constitución y de su ordenamiento jurídico en general, que incluye, además, los tratados internacionales de los cuales somos signatarios.

**RECONOCEMOS:** Que para ello debemos asumir y, como al efecto, asumimos, el compromiso de prevenir o evitar todo tipo de desencuentros que vulneren el derecho de ambos pueblos a coexistir de manera pacífica y con cabal respeto a su libre ejercicio de soberanía y autodeterminación.

Y en virtud de todo lo anterior, los suscribientes del presente documento, bajo la solemnidad de la buena fe entre los signatarios y la noble causa que los impulsa, asumen, respaldan y se comprometen con la puesta en ejecución de los siguientes principios, políticas y acciones más abajo enumeradas, tal y como fueron acordadas en las mesas de trabajo antedichas.

## PACTO NACIONAL ANTE LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS EN HAITÍ

### A. Política de Relaciones Exteriores

La República Dominicana está dispuesta a estimular y respaldar a la comunidad internacional en el esfuerzo de rescate y reconstrucción de Haití, siempre y cuando las soluciones estén encaminadas a: primero, procurar la pacificación de Haití; segundo, asistir económicamente a dicho país y su población, por medio de un plan de crecimiento y desarrollo, a mediano y largo plazo; tercero, incentivar su institucionalización; y cuarto, garantizar el respeto de la integridad territorial y demográfica de las dos naciones que coexisten en la isla de Santo Domingo.

En tal contexto, la colaboración de la República Dominicana con diversos miembros de la comunidad internacional ha de ser reconocida y debe estar subordinada a que efectivamente estos asuman un compromiso con la pacificación, rescate y reconstrucción de Haití.

Debido a lo anterior, reconociendo que se requiere colaboración internacional para lograr un estado de paz y de orden institucional en Haití, nos acogemos a las siguientes directrices y ejecutaremos las acciones enunciadas a continuación en materia de relaciones exteriores:

#### A.1 Promover el apoyo de otros gobiernos para que ayuden a la sociedad y organizaciones intermedias haitianas en la búsqueda de soluciones urgentes y sostenibles en ese país:

**1.1** Enviar misiones especiales al exterior, dirigidas a lograr un mayor compromiso de la comunidad internacional con respecto a la reconstrucción de un orden institucional conducente progresivamente a la gobernabilidad y el respeto de los principios y valores democráticos y libertades fundamentales del ser humano.

**1.2** Fomentar la cooperación Sur-Sur, por medio de los canales institucionales especializados para esos fines.

**1.3** Ofertar, en ese tenor, la construcción y operación de tres hospitales en Haití -incluida la formación de su personal gerencial, médico y auxiliar-; además de otras obras estratégicas que impliquen aportes significativos, para reducir así la insostenible presión actual sobre los servicios públicos dominicanos; e invitar, al mismo tiempo, a otros países a realizar cada uno inversiones similares y/o superiores al aporte dominicano.

**1.4** Instituir un grupo de trabajo experimentado, multisectorial y multipartidario, que devenga en el núcleo precursor del Instituto de Relaciones Dominico-Haitianas y que sea un órgano consultivo de los poderes públicos para fines de políticas públicas.

#### A.2 Insistir en que el peso principal de la solución de la crisis en cuestión está en las instituciones de la sociedad haitiana, con el legítimo soporte de la comunidad internacional; y, por ende, no nos asiste otro interés que el de colaborar en esa tarea común, salvaguardando siempre las decisiones y mejores intereses procedentes de Haití:

**2.1** Respalda la actual política exterior dominicana, en el sentido de que se debe priorizar la pacificación de Haití con el rescate de su economía e institucionalidad, así como solidarizarse con el proceso de estabilización y próxima celebración de elecciones nacionales; todo condicionado a que la soberanía nacional dominicana no se vea afectada en el proceso.

**2.2** Publicación y amplia difusión de un libro blanco, elaborado por especialistas, con explicaciones exhaustivas de la posición nacional dominicana, que sería la guía de acción del cuerpo diplomático y consular dominicano.

### B. Política Migratoria

La República Dominicana enfrenta en la actualidad un fenómeno que dejó de ser solo un problema de migración, para convertirse también en un imposterizable reto a la seguridad nacional y regional; reto que impacta, por su magnitud y complejidad, a su ordenamiento jurídico e institucional. Y, por eso, en tanto que responsable primero y último de su orden constitucional y de sus compromisos internacionales, defiende en materia migratoria el principio de la debida regulación del ingreso y tránsito a través de sus fronteras, así como la permanencia y el libre desempeño del ejercicio laboral de nacionales extranjeros debidamente autorizados para habitar e interactuar en suelo dominicano, de conformidad con las disposiciones legales que rigen en todo el territorio nacional.

Materializar esa política implica resaltar ciertos principios y valores irrenunciables en la legislación del país, así como respaldarlos consistentemente con actuaciones que a continuación enunciamos.

#### B.1 Poner en vigencia un efectivo marco regulador migratorio:

**1.1** Salvaguardar y robustecer la articulación coherente y eficaz de los actores del Sistema Nacional de Migración, -ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Trabajo y Defensa, así como sus respectivas dependencias y relacionados- en todo lo relativo a la ejecución de la política migratoria y sus fundamentos en el territorio nacional.

**1.2** Presentar y publicar de manera íntegra la auditoría que ha venido realizando el Ministerio de Interior y Policía al Programa Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y aplicarlo exclusivamente a quienes se inscribieron en ese programa, de conformidad con las disposiciones de la legislación vigente.

**1.3** Elaborar o revisar -entre otros- con sentido restrictivo los siguientes protocolos: el de control fronterizo y del ingreso de trabajadores urbanos y agrícolas; el que asegure su transporte; los instructivos que establezcan pormenores para identificar a los pasajeros terrestres; y el listado de empresas transportistas.

**1.4** Reforzar, en función de lo establecido por ley, la coordinación y articulaciones operativas entre los ministerios de Relaciones Exteriores, de Trabajo e Interior y Policía, y sus respectivas dependencias, así como el Departamento Nacional de Investigaciones (DNI), muy particularmente en lo que respecta al otorgamiento de visas a los trabajadores temporeros.

**1.5** Ejercer, tanto el Consejo Nacional de Migración como el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, sus respectivas obligaciones, en estricto apego al orden jurídico establecido, en particular a la Ley General de Migración y su Reglamento de aplicación.

**1.6** Desarrollar un programa de control biométrico de nacionales extranjeros para garantizar la seguridad nacional y ciudadana. Toda la información recabada deberá ser compartida en una base de datos conjunta de los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Trabajo, Salud Pública, Agricultura, el Departamento Nacional de Investigaciones y sus respectivos órganos. Esta acción no implicará un programa de regularización de estatus migratorio.

#### B.2 Gestionar un estricto control de las fronteras con Haití:

**2.1** Supervisar tecnológicamente desde la distancia, con cámaras o la forma más idónea a este propósito, al personal de campo responsable de labores de vigilancia de las fronteras terrestre y marítima nacionales.

**2.2** Acompañar la valla fronteriza de dispositivos tecnológicos que minimicen el paso ilegal de personas, así como el tráfico de ilícitos en general, empleando incluso tecnología de observación satelital para una mejor y mayor cobertura de toda la región fronteriza.



**2.3** Evaluar el desempeño de los agentes civiles y militares en el cumplimiento de sus tareas de control y regulación de los flujos en la zona fronteriza, estableciendo sanciones ejemplarizantes cuando correspondan, de conformidad con la ley.

**2.4** Administrar un eficaz régimen de consecuencias que persiga y sancione a quienes mediante mecanismos y argucias promuevan, encubran o consientan cualquier tipo de corrupción, en correspondencia con lo previsto por la Ley núm. 137-03 de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, al igual que la Ley núm. 344-98 que sanciona la organización de viajes ilegales desde y hacia el territorio dominicano, así como las leyes que castigan la falsedad en documentos de identidad para atribuir nacionalidad dominicana a extranjeros.

### **B.3 A propósito del ingreso y permanencia en el país:**

**3.1** Culminar por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores el proceso de modernización para la emisión de visas que garantice una mayor probidad en la emisión de estas.

**3.2** Adoptar una política de visado consecuente con las realidades de la República Dominicana y las naciones desde las cuales recibe inmigrantes y turistas.

### **B.4 Planificar el mercado laboral dominicano y sus necesidades de mano de obra extranjera:**

**4.1** Fijar, en el Consejo Nacional de Migración, los requerimientos de mano de obra del mercado laboral dominicano y definir con criterios objetivos, según lo previsto en la Ley núm. 285-04, General de Migración, (Art. 49), qué sectores productivos requieren por el momento establecer "cuotas" "de admisión anual por sectores de actividad" y, en cada una de ellas, el número de trabajadores temporeros asignados para cubrirlos; y, por tanto, en cuáles dominios laborales no procede conceder dicho permiso por ley. Esas cuotas deben concederse respetando las normas de nacionalización del trabajo, que tienen como fundamento la Constitución de la República y las prescripciones del Código de Trabajo, efectuando para tales fines las debidas consultas con representantes de los productores y empresarios, sindicatos y grupos ciudadanos, tal como lo dispone la Ley General de Migración y garantizando los mecanismos previstos en la referida ley.

**4.2** Promover como indispensable un compromiso empresarial de cara a la planificación y ordenamiento del mercado de trabajo, de conformidad con las proporciones dispuestas relativas a las normas de nacionalización del trabajo.

**4.3** Fomentar con los sectores empresariales la generación de compromisos de transformación productiva y la subsiguiente incorporación progresiva de la mano de obra dominicana en aquellos sectores donde se ha experimentado un proceso de desnacionalización de los mercados laborales.

**4.4** Reformular la norma general núm. 97-2007 de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), que permite a las empresas constructoras considerar como gastos deducibles los pagos de nóminas de trabajadores, sin anexas el listado de los contratados y sus datos personales, ni el monto de lo pagado efectivamente a cada trabajador.

**4.5** Promover que la Dirección General de Impuestos Internos no admita como costos -para fines del impuesto sobre la renta- a extranjeros indocumentados que aparezcan en las nóminas.

**4.6** Cesar a la brevedad posible y de manera ejemplar la contratación de mano de obra haitiana en condiciones migratorias contrarias a la ley en obras o actividades del Gobierno central, los organismos autónomos y descentralizados y de los municipios.

**4.7** Supervisar que los trabajadores haitianos en condición de legalidad gocen de los mismos derechos laborales establecidos en las regulaciones para los dominicanos.

**4.8** Disponer que ningún trabajador dominicano perderá los beneficios de los subsidios sociales al momento de ser contratado formalmente en una empresa devengando ingresos salariales menores, especialmente en áreas rurales o zonas estratégicas como la región fronteriza y las zonas de montañas.

### **B.5 Deportaciones y salida del país:**

**5.1** Deportar, en los términos de las leyes 285-04 y 344-98 y con apego al debido proceso, a los extranjeros en situación migratoria contraria a la ley, sean estos desempleados o contratados en sectores de servicios no provistos de cuota de permanencia para extranjeros temporeros.

**5.2** El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), a través de sus oficinas en todos los puntos fronterizos, constatará que en los procesos de deportación no estén incluidos menores de edad no acompañados.

**5.3** Velar por el cumplimiento de los requisitos previstos en el ordenamiento legal del país para la contratación de trabajadores temporeros, la cual sólo debe efectuarse ante los consulados dominicanos en Haití, con la presentación de carta emitida por la institución, organismo, empresa o persona física con la que se llevará a cabo el trabajo temporal. Además, debe contener compromisos de cumplir las condiciones y requisitos sobre derechos y condiciones laborales, comunicación de información sobre los trabajadores, transporte, gastos de viaje, médico, repatriación y la garantía de fianza correspondiente.

**5.4** Dotar a todos los trabajadores y empleados contratados de los documentos fehacientes que avalen su condición de formalidad.

**5.5** Instituir oficinas de intermediación laboral en todos los municipios del país como servicio público gratuito, tanto para las empresas como para los trabajadores dominicanos, bajo la coordinación y supervisión del Ministerio de Trabajo.

### **B.6 Sostenibilidad y fortalecimiento institucional:**

**6.1** Procurar el buen funcionamiento de las relaciones y procedimientos interinstitucionales de las siguientes dependencias estatales: ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Trabajo y Defensa, además de sus dependencias en asuntos migratorios como el Consejo Nacional de Migración y la Dirección General de Migración, así como el Departamento Nacional de Investigaciones (DNI), en aras de una articulación armoniosa y eficaz.

**6.2** Velar por la sistemática implementación de un sistema nacional de estadísticas migratorias para ser más efectivos en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

**6.3** Aplicar encuestas periódicas, además de otros procedimientos de obtención de información sobre la situación de la mano de obra, ingreso de ilegales, deportaciones, actualización de los requerimientos de cuotas de trabajadores temporeros y el desenvolvimiento del mercado laboral en general.

**6.4** Garantizar la aplicación del Convenio Binacional del 31 de enero de 1938, mediante el cual Haití y República Dominicana se comprometieron a un modus operandi donde se establece el protocolo biunívoco de entrada de ciudadanos de uno y otro país.

**6.5** Salvaguardar la seguridad, soberanía, integridad territorial y demográfica de la nación, a la vez que respetar el estándar de los derechos humanos de los extranjeros que ordena el Derecho Internacional Público.

**6.6** Tomar medidas para asegurar que el espectro radioeléctrico dominicano prevalezca en toda la extensión de la frontera.

**6.7** Exigir el cumplimiento del artículo 63, numeral 13, de la Constitución de la República, el cual dispone, entre otros asuntos, la enseñanza de los valores patrios y de los principios cívicos de convivencia pacífica, al igual que difundirlos por los medios de comunicación junto a los valores culturales del pueblo dominicano.



### C. Política Fronteriza

Un gran compromiso patrio de todo dominicano y, por ende, del Estado, es salvaguardar la integridad de sus fronteras, así como la convivencia en la misma, sin ceder ni retroceder en el dominio y gestión responsable de su territorio, como punto de encuentro y de separación, tanto con nacionales haitianos, como con otros extranjeros. A la luz de este Pacto Nacional, en particular en el ámbito de su Política de Control Fronterizo, se destacan, sin por ello ser exhaustivos, los siguientes principios y acciones prioritarias para su debido manejo e implementación.

#### C.1 Respetar y hacer respetar el trazado de la línea fronteriza, tal y como está acordado en los convenios internacionales suscritos por Haití y la República Dominicana:

**1.1** Cuidar, restaurar y/o reponer los bornes fronterizos desaparecidos o desplazados, así como resolver los problemas provocados por la expansión del lago Azuei o del Fondo hacia el territorio nacional, siguiendo el procedimiento consignado en los acuerdos internacionales que rigen la materia.

**1.2** Finalizar, en el más breve plazo, la construcción de la verja perimetral fronteriza inteligente.

**1.3** Facilitar el transporte seguro de mercancías por vía terrestre y marítima; y, cuando proceda, el transporte de carga aérea, hacia las ciudades haitianas que reúnan las condiciones de seguridad.

**1.4** Si las circunstancias de inseguridad extrema lo llegan a requerir, respaldamos tomar las disposiciones extraordinarias previstas en el ámbito de la Constitución de la República y de las leyes que permitan a las autoridades enfrentar los eventos excepcionales de inseguridad.

#### C.2 Control de actividades ilícitas:

**2.1** Instaurar la vigilancia satelital en tiempo real y de alta resolución sobre la región fronteriza dominicana, al igual que los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional y el resto del territorio nacional, conectados al C51 y a los centros de mando y control fronterizos, para la salvaguarda de parques nacionales y áreas protegidas, tanto como la vigilancia de flujos humanos y transporte de mercancías y sustancias prohibidas.

**2.2** Evaluar el empleo de arcos detectores de armas, explosivos, municiones y componentes radiológicos y químicos, así como las demás medidas fitosanitarias y sanitarias que correspondan.

**2.3** Controlar con más eficacia el tráfico ilícito hacia Haití de leña y carbón, así como el de árboles maderables de gran valor como el guaconejo.

#### C.3 Desarrollar una política de retención y atracción de población dominicana hacia la frontera:

**3.1** Respalda planes de desarrollo fronterizo de gran alcance que favorezcan la estabilidad, crecimiento, seguridad y prosperidad de la población que reside en el territorio de las provincias fronterizas, incluida una política salarial y un estatuto de servicio especial y diferenciado en favor de servidores públicos civiles, policiales y militares en dicha región.

**3.2** Disponer por ley la creación de la Corporación de Desarrollo Fronterizo como ente público autónomo responsable de canalizar recursos y créditos a proyectos y empresas públicas, privadas, de alianza público-privada y sociales, comunitarias, medioambientales y cooperativas.

**3.3** Impulsar la aprobación de la ley de régimen de propiedad fronteriza, previsto en el artículo 10, numeral 2, de la Constitución de la República, que descansa en una visión de seguridad nacional, con el objetivo de hacer viable el desarrollo fronterizo y el auge de un nuevo tipo de asentamiento humano, en tanto que asociado al crecimiento productivo y comprometido con el crecimiento poblacional dominicano en la frontera.

**3.4** Diseñar e implementar una estrategia para el rescate, preservación y aprovechamiento de las aguas procedentes de las cuencas fronterizas (Pedernales, Artibonito, Dajabón) en armonía con los convenios internacionales respecto al uso razonable y sostenible de las aguas procedentes de fuentes compartidas que, en este caso, se originan dentro del territorio de la República Dominicana.

**3.5** Contemplar la creación de una subred eléctrica fronteriza que sea alimentada fundamentalmente por fuentes renovables; en especial, las obras hidroeléctricas que pueden construirse sobre la cuenca del Artibonito, que a su vez debe ser preservada, junto a los demás recursos hidrológicos de la región, ya que deben compartirse con Haití, como lo disponen los convenios bilaterales, o el interés superior de que Haití cuente con energía y agua en las mejores condiciones posibles.

**3.6** Incentivar la producción de biocombustibles, en particular biodiésel, para el mercado interno, producido en la zona fronteriza, dentro de una visión de seguridad energética y nacional.

#### C.4 Velar por la sustentabilidad de la organización social e institucional en la zona fronteriza:

**4.1** Priorizar la delimitación con infraestructura perimetral y/o reubicación de los mercados municipales fronterizos en Dajabón, Pedernales, Jimaní y Comendador.

**4.2** Coordinar, juntamente con las autoridades haitianas, un manejo más adecuado del intercambio comercial que tiene lugar de manera informal en sitios como Capotillo, Restauración, El Corozo, Tilorí, Guayajayuco, El Carrizal, Los Cacaos, Bánica, Pedro Santana, Hato Viejo, Hondo Valle, Sabana Real, Mal Paso, Cañada Miguel y Cacique Enriqueillo.

**PACTO NACIONAL ANTE LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS EN HAITÍ**

## D. Política Económica

Las autoridades gubernamentales, apoyadas en el sector privado, tanto dominicano como internacional, han de incentivar y expandir el financiamiento competitivo, tanto para las exportaciones hacia Haití, así como para desarrollar proyectos en ese país, en particular los que empleen mano de obra haitiana e impliquen inversiones en zonas francas, agroforestales y de manejo integrado de recursos naturales renovables. En la consecución de esa política de desarrollo, enarbolamos estos principios y exponemos algunos de los objetivos prioritarios:

### D.1 Incentivar la producción, la inversión y el comercio:

**1.1** Alentar y promover la reproducción del modelo vigente de CODEVI -en Ouanaminthe-Dajabón- para la instalación de industrias en el interior del territorio haitiano.

Ese prototipo de inversión puede contribuir, al mismo tiempo, a generar riquezas, retener la población en sus lugares de origen y frenar la migración de mano de obra en condiciones de irregularidad hacia nuestro país.

**1.2** Constituir el Fondo Nacional de Mecanización y Tecnificación Agropecuaria, para financiar la adquisición de equipos y maquinarias que modernicen e incrementen la productividad de ese sector estratégico, dentro de una visión de seguridad alimentaria y nacional.

**1.3** Crear el Fondo de Mecanización y Tecnificación de la Industria de la Construcción, así como definir un programa de incentivos a la industria de la construcción de viviendas prefabricadas urbanas y rurales y de obras privadas asociadas a esquemas fiduciarios (Fideicomisos) con fondos del Estado.

**1.4** Mejorar las tarifas laborales para la industria de la construcción, abrir en el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) cursos básicos para trabajadores dominicanos, así como facilitar los mecanismos de contratación, aplicar cabalmente sus normas de seguridad y reducir o eliminar cargas laborales.

**1.5** Evaluar la liberación por 10 años a la agropecuaria de impuestos a la renta y a la propiedad para facilitar su modernización, condicionada a la implementación de tecnología a los métodos de producción nacional.

**1.6** Establecer políticas para el equilibrio de los precios de sustentación en finca para alimentos básicos y enfrentar cualquier conato de escasez con estímulo a la producción nacional.

**1.7** Incrementar las inversiones públicas en el campo para evitar que la juventud lo abandone y enfrentar cualquier conato de escasez con estímulos a la producción.

**1.8** Reconsiderar y mejorar el funcionamiento de los mercados municipales fronterizos, tanto como su actual ordenamiento jurídico.

**1.9** Instituir el Servicio Social para el Desarrollo, de manera que favorezca la sostenibilidad del desarrollo fronterizo.

### D.2 Mitigar el impacto adverso de la crisis haitiana en su aparato productivo:

**2.1** Promover en el ámbito internacional un plan de rescate y reincorporación del aparato productivo de Haití, al igual que de sostenibilidad de su medio ambiente, a corto y mediano plazo, a modo del emblemático Plan Marshall que demuestre el interés de dicha comunidad internacional en el destino del pueblo haitiano.

**2.2** Iniciar un proceso para reequilibrar el balance comercial dominico-haitiano y crear las bases para la concertación de un acuerdo de facilitación de comercio con Haití.

**2.3** Motivar a la comunidad internacional a que conciba y ejecute una especie de plan de cooperación que lleve recursos a Haití, bajo una modalidad institucional que lo haga posible y condicionar esa cooperación a la supervisión escrupulosa del uso de esos recursos.

**2.4** Apoyar e incentivar el otorgamiento de financiamiento internacional para la sostenibilidad ambiental de Haití, incluyendo programas masivos de reforestación, explorando fuentes alternativas de energías para consumo humano.



## CONSIDERACIONES FINALES

La República Dominicana confirmará con sus palabras, intenciones y actos, este Pacto Nacional. El mismo es a favor de contribuir a la solución de la crisis de Haití y a la preservación de la soberanía nacional dominicana, al tiempo que convoca a la responsabilidad de la comunidad internacional con ese pueblo digno de un mejor destino, no obstante, en este momento crítico, reconoce y proclama ante sí misma y ante el mundo que no hay ni habrá solución dominicana a la actual crisis haitiana. Declaramos que trabajaremos unidos y de forma permanente para hacer realidad lo que se plasma en este documento. A todo esto, nos comprometemos, los que firmamos, en este día veintiséis (26) del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023), en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana.

**Luis Abinader Corona**  
Presidente Constitucional  
de la República Dominicana

## ORGANIZACIONES POLÍTICAS FIRMANTES

1. Partido Revolucionario Moderno (PRM)

2. Partido Reformista Social Cristiano (PRSC)

3. Dominicanos por el Cambio (DxC)

4. Partido de Unidad Nacional (PUN)

5. Bloque Institucional Social Demócrata (BIS)

6. Partido Cívico Renovador (PCR)

7. Partido Humanista Dominicano (PHD)

8. Partido Movimiento Democrático Alternativo (MODA)

9. Partido Revolucionario Social Demócrata (PRSD)

10. Frente Amplio por la Dignidad Nacional (Frente Amplio)

11. Alianza por la Democracia (APD)

12. País Posible (PP)

13. Partido Primero la Gente (PPG)

14. Partido Quisqueyano Demócrata Cristiano (PQDC)

15. Partido de Acción Liberal (PAL)

16. Partido Unión Demócrata Cristiana (UDC)

17. Partido Liberal Reformista (PLR)

18. Fuerza Nacional Progresista (FNP)

19. Partido Revolucionario Independiente (PRI)

20. Partido Demócrata Popular (PDP)

21. Partido Nacional Voluntad Ciudadana (PNVC)

22. Partido Alianza País (ALPAÍS)

23. Justicia Social (JS)

24. Partido Demócrata Institucional (PDI)

25. Movimiento Nacional Balaguerista (MNB)

26. Partido Verde Dominicano (VERDE)

27. Partido Popular Progresista (PPP)

28. Movimiento Izquierda Unida (MIU)

## ACADÉMICOS FIRMANTES

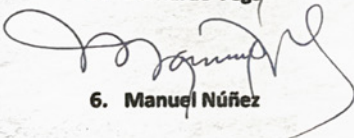
  
1. Juan Daniel Balcácer

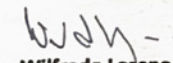
  
2. Fernando Ferrán

  
3. Eduardo García Michel

  
4. Roberto Cassá

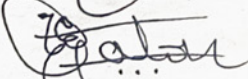
  
5. Bernardo Vega

  
6. Manuel Núñez

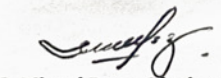
  
7. Wilfredo Lozano

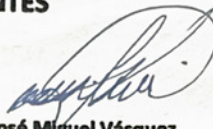
  
8. Manuel Robles

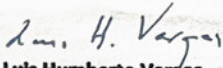
  
9. Julio Ortega Tous

  
10. Iván Gatón

  
11. Raúl De Moya Español

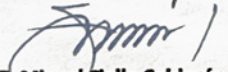
  
12. Miguel Reyes Sánchez

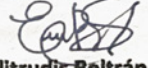
  
13. José Miguel Vásquez


  
14. Luis Humberto Vargas

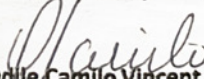
  
15. Humberto Pérez

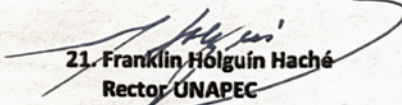
  
16. Manuel Bergés


  
17. Miguel Fiallo Calderón  
Rector UNPHU

  
18. Editrudis Beltrán  
Rector UASD


  
19. P. Secliff Espinal Espinal  
Rector PUCMM

  
20. Odile Camilo Vincent  
Rectora UNIBE

  
21. Franklin Hólguín Haché  
Rector UNAPEC

  
22. Mons. Benito Angeles  
Rector UCSD

  
23. Julio Sánchez Mariñez  
Rector INTEC

The background of the page is an abstract artwork by Ada Balcácer. It consists of vertical, irregular stripes of color. The colors are primarily shades of brown, from light tan to dark chocolate, interspersed with black and white. The stripes vary in width and texture, some appearing more solid while others have a mottled or layered quality. The overall effect is a rhythmic, textured composition.

### Ada Balcácer (1924-2015)

Nació en Santo Domingo en 1930. Estudió en la Escuela Nacional de Artes Visuales de Santo Domingo con grandes maestros de la plástica dominicana. Emigró a Estados Unidos en 1951, donde vivió por varios años. Realizó estudios en la Arts Students League de Nueva York. Al regresar a la República Dominicana fue profesora de Grabado en la Escuela de Bellas Artes y profesora de Dibujo en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Participó en la Primera Bienal Hispanoamericana en Madrid. Recibió el Premio Nacional de Artes Plásticas de la República Dominicana en 2011 y en 2017 fue declarada Reserva Cultural de la Nación.

Las obras de la gran maestra de la pintura dominicana Ada Balcácer que acompañan este número de la revista *Estudios Migratorios* nos refieren a temas recurrentes en el abordaje de las migraciones, la identidad dominicana y caribeña y la valorización de las tradiciones culturales, representadas en ese despliegue de colores vivos, intensos, y esos trazos limpios y sensuales que hablan de la naturaleza particular del ser dominicano, del ser caribeño y la mezcla cultural de la que formamos parte ineludiblemente.



