Wilfredo Lozano

LA PARADOJA DE LAS MIGRACIONES

Estado, democracia e inmigración en la República Dominicana 2000-2024

LA PARADOJA DE LAS MIGRACIONES

Wilfredo Lozano

LA PARADOJA DE LAS MIGRACIONES

Estado, democracia e inmigración en la República Dominicana 2000-2024

Santo Domingo, República Dominicana
2025

Instituto Nacional de Migración
C/ Manuel Rodríguez Objío, núm. 12
Gazcue, Santo Domingo, D. N.
República Dominicana
Tel.: +1809-412-0666
Correo electrónico: info@inm.gob.do
Sitio web: www.inm.gob.do

Primera edición, 2008

© Wilfredo Lozano, 2025
De la presente edición
© Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana, 2025

ISBN impreso: 978-9945-634-40-2
ISBN online: 978-9945-634-41-9

Corrección de estilo: Aimara Vera / Daniel García Santos
Diseño y diagramación: Eric Simó
Diseño de cubierta: Vivian Martínez Hart
Impresión: Amigo del Hogar

Las opiniones expresadas en esta obra corresponden al autor y no reflejan necesariamente las del Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana.

Santo Domingo, República Dominicana

Para Ana Julia
Retoño de esperanza

Contenido

Siglas empleadas 15

Prefacio a la segunda edición 17

PRIMERA PARTE:
EL ESTADO DOMINICANO
ANTE LA INMIGRACIÓN HAITIANA
(Escritos del periodo 2000-2013)

Introducción 23

Capítulo I: El debate de los noventa 29

1. Prejuicio e inmigración haitiana 31
2. Estado y legislación migratoria 41
3. El debate sobre la repatriación de haitianos en la década de los noventa 53

Notas de la introducción y capítulo I 62

Capítulo II: La nueva Ley de Migración 285-04 y sus problemas 69

1. Informe sobre el proyecto de ley de migración propuesto por la Comisión Senatorial 70
2. Contribución a la crítica de la nueva Ley General de Migración 80
3. El proyecto de reglamento de la Ley General de Migración: contradicciones y problemas 100
4. Censo y políticas migratorias 108

Notas del capítulo II 114

Capítulo III: Políticas migratorias, deportaciones y nuevo orden internacional 117

1. La cuestión nacional y la inmigración: a propósito de Hatillo Palma 119
2. La política de las deportaciones masivas 127
3. Jornaleros, ilegales, deportados 139

Notas del capítulo III 143

Capítulo IV: La paradoja de las migraciones 147

1. La necesidad de una nueva política migratoria en el siglo XXI 148
2. Las migraciones internacionales en la agenda global 163
3. La paradoja de las migraciones 173

Notas del capítulo IV 179

Apéndice
Primera Parte

Apéndice I.A. Cuadro comparativo de propuestas de cambio del articulado del proyecto de Ley de Migración elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, según propone la Comisión Especial del Senado nombrada para la evaluación y estudio del proyecto 185

Apéndice I.B. Programa Nacional de Migración (PRONAMI) (Proyecto) 211

Apéndice I.C. Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Proyecto de Ley de Migración 227

Apéndice I.D. Cuadro comparativo con artículos reformados del Proyecto de Ley de Migración de 2001 según propone el grupo de trabajo organizado por la Cancillería de la República 249

SEGUNDA PARTE:
POLÍTICA MIGRATORIA
Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO
(Escritos de 2014-2024)

Introducción 265

Capítulo V: Inmigración, democracia y exclusión 273

Democracia y migración 273
Las políticas migratorias en la globalización:
hipótesis para el estudio del caso dominicano 288
La lógica de la exclusión:
la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional 307
Notas del capítulo V 321

Capítulo VI: Conflicto y cooperación en las
relaciones dominico-haitianas 327

Geopolítica de la reconstrucción de Haití
y la cooperación insular en la Hispaniola 327
Nacionalidad, ciudadanía y reforma constitucional 352
La Ley de Migración y la dinámica histórica
de la migración internacional 362
Notas del capítulo VI 382

Capítulo VII: Políticas públicas y realidad migratoria 387

Introducción: el problema 387

La inmigración irregular y la necesidad
de una nueva política migratoria 390
Elementos para una gestión migratoria realista,
funcional y moderna 394
Propuesta de política y gestión migratoria 411
Notas del capítulo VII 417

A modo de conclusión: pensar la migración 425

Apéndice
Segunda Parte

Apéndice II.A. Pacto Nacional para la Formulación de Políticas de Estado frente a la Situación de Haití..... 433

Apéndice II. B. Mapa 1. Distribución porcentual de la población nacida en el extranjero que vive en República Dominicana según región de planificación. ENI-2017..... 441

Mapa 2. Distribución porcentual de la población nacida en Haití que vive en República Dominicana según región de planificación. ENI-2017 442

Mapa 3. Distribución porcentual de la población nacida en Haití y en otros países que vive en República Dominicana según región de planificación. ENI-2017..... 443

Apéndice II. C. Cuadro 1. Población de Haití y República Dominicana desde 1804..... 444

Cuadro 2. Migrantes haitianos en República Dominicana por fuente de dato según año..... 444

Cuadro 3. Perfil sociodemográfico de la población inmigrante, ENI 2017 445

Cuadro 4. Fuerza de trabajo de población nativa de inmigrantes y descendientes según sexo y rama de actividad ENFT 2016 y ENI 2017..... 446

Cuadro 5. Acceso a la seguridad social según grupos de inmigrantes y descendientes 448

Bibliografía..... 451

Índice onomástico..... 463

Índice de cuadros, tablas y gráficos

Cuadro 2.1. Comentarios críticos a algunos artículos de la nueva Ley de Migración 285-04 que tienen problemas de aplicabilidad o violan derechos de los migrantes o la propia Constitución de la República..... 94

Cuadro 3.1. Estimaciones de la importación de braceros contratados e ingresados al margen del sistema de contratación formal, 1967-1980 135

Cuadro 3.2. Deportaciones de haitianos en el periodo 1991-2003..... 136

Tabla 7.1. Estimación de la población inmigrante en República Dominicana en el periodo 2012-2024..... 388

Tabla 7.2. Deportaciones anuales 2015-2023..... 395

Gráfico 7.1. República Dominicana: deportaciones en el periodo 2015-2023 396

Gráfico 7.2. República Dominicana: deportaciones acumuladas de la población haitiana en el periodo 2015-2023 397

Tabla 7.3. Población económicamente activa por ramas de actividad económica: nacional, nativa y de origen extranjero (%)..... 405

Siglas empleadas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIRH	Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití
CM	Comisión Mixta Bilateral Dominico-Haitiana
CNM	Consejo Nacional de Migración
DGM	Dirección General de Migración
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio República Dominicana y Centroamérica con los Estados Unidos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNGLODE	Fundación Global y Desarrollo
INM	Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana
JCE	Junta Central Electoral
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONG	Organizaciones sin fines de lucro
OPRET	Oficina de Planeamiento y Regulación de Transporte
PLD	Partido de la Liberación Dominicana

PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PRM	Partido Revolucionario Moderno
PRSC	Partido Reformista Social Cristiano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAMI	Programa Nacional de Migración
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SEIP	Secretaría de Estado de Interior y Policía
SEREX	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
SET	Secretaría de Estado del Trabajo
UN	Naciones Unidas

Prefacio a la segunda edición

La coyuntura migratoria de República Dominicana a finales del siglo XX y la situación que desató la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional (1990-2014) estuvieron caracterizadas por la violación de derechos humanos, que de hecho decretaba dicha Sentencia, y las respuestas políticas e institucionales que dio el Poder Ejecutivo a la situación creada, implementando el famoso Programa Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y la Ley 169-14 que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización, la cual trataba de encontrar una salida a la situación que provocó la Sentencia a los descendientes nacidos en el país de inmigrantes irregulares. A ello debe agregarse los esfuerzos de la sociedad civil y la comunidad internacional al enfrentar esas violaciones de derechos que se generaron tras la Sentencia.

La coyuntura de inicios del siglo XXI se caracterizó por la lucha por los derechos y la búsqueda de un ordenamiento de la irregularidad inmigratoria (PNRE). Si bien las luchas civiles que esta situación desató implicaron una importante dimensión internacional, tras las reacciones de la comunidad mundial a las violaciones de derechos, la coyuntura en sí misma mantuvo un ribete esencialmente nacional.

En la actualidad, la coyuntura migratoria se inicia con una delimitación internacional de los esfuerzos estatales en su forma y contenido y una *cuasi* absoluta ausencia de actores sociales en la orientación y curso de su dinámica política. La nueva coyuntura está marcada, como sabemos, por los efectos de la crisis

político-institucional en Haití y la crisis social desatada por el desplome de la gobernabilidad democrática en el país vecino y el poder alcanzado por bandas delincuenciales en su control territorial.

En ese marco, en sus componentes nacionales, insulares e internacionales, la actual coyuntura migratoria mantiene un trasvase de niveles donde las acciones diplomáticas del Estado *ipso facto* generan consecuencias en el plano migratorio. Lo mismo acontece con las medidas de control de la movilidad insular de población, de alcance migratorio para ser precisos, que producen efectos inmediatos en el plano internacional.

Se trata de una coyuntura distinta a la de principios de siglo, aun cuando entre ambos momentos se reconocen líneas de continuidad, la principal de las cuales, como es natural, se produce como resultado de acciones institucionales y políticas del Estado en lo relativo a la palpitante cuestión de la regularización de poblaciones inmigrantes que residen en el país desde hace muchos años, la mayoría constituida por (inmigrantes) nacionales haitianos o sus descendientes.

Esas continuidades son resultado de la parálisis de las acciones iniciadas por el Poder Central en el período previo a la pandemia de 2019 en relación con el programa de regularización y el proceso de naturalización que establecía la Ley 169-14 para los afectados por la Sentencia 168-13. Esta parálisis ha producido una situación social que dificulta respuestas pertinentes en la fase actual, precisamente por la naturaleza de la coyuntura de crisis en Haití y las consecuentes presiones de orden político que desata esta situación en el plano nacional. Como se puede apreciar, se trata de dos coyunturas migratorias muy diferentes que exigen una lectura crítica distinta en cada caso.

La primera edición de *La paradoja de las migraciones* se agotó hace varios años. Muchos lectores, sobre todo académicos universitarios dominicanos y extranjeros, se han acercado solicitándome un ejemplar. Paralelamente, en el país y en la actual

situación latinoamericana y mundial, se han producido cambios significativos en función de los cuales escribimos varios trabajos que responden a la nueva coyuntura nacional, regional y global.

Esos nuevos estudios dan continuidad a las tesis centrales que habíamos planteado en la primera edición de este libro, Sin embargo, también plantean una nueva aproximación a la coyuntura migratoria. En estos escritos, si bien igualmente las preocupaciones por la acción del Estado continúan siendo el eje central, la cuestión social adquiere mucha importancia, al igual que son objeto de nuestro interés la cultura política y la ciudadanía. A ello debe agregarse que en la nueva situación se ha impuesto la preocupación por la diáspora dominicana en la medida en que los procesos de transnacionalización política, económica y social se han afirmado no solo en el país, sino en el marco de la presente fase de la globalización bajo la hegemonía neoliberal. En una palabra, entre la coyuntura en que se lanzó la primera edición de *La paradoja de las migraciones* y la presente hay una continuidad en el cambio.

Hemos querido reflejar ese nuevo escenario en el texto que ahora presentamos al lector, dado que también manifiesta con claridad cómo viejos problemas continúan vigentes, al tiempo que nuevas situaciones demandan, como es natural, nuevos análisis.

En función de todo esto, decidimos publicar una segunda edición de *La paradoja de las migraciones* e incorporar esos nuevos textos que dan respuesta a la nueva coyuntura, tratando de mantener el perfil de cada grupo de escritos. De ahí la preparación de esta segunda edición que incorpora tres nuevos capítulos. Hemos tratado de respetar lo expuesto en la primera edición de 2008, al tiempo que incorporamos diversos análisis que atienden a la situación actual. Por ello, decidimos organizar esta segunda edición en dos partes. En la primera parte se reedita el contenido de la primera edición sin grandes modificaciones, salvo las propias de los asuntos editoriales. En la segunda

se presentan los trabajos elaborados en torno a la reflexión de la nueva coyuntura migratoria, sobre todo en la situación inmediatamente posterior a la presente crisis política e institucional en Haití. La novedad editorial introducida es que en esta nueva edición el libro se ha organizado en capítulos, agrupados a su vez en dos partes.

Se ha incorporado a la bibliografía la nueva literatura que ha surgido posterior a la primera edición o que no se incluyó por desconocimiento, olvido o simplemente ignorancia. Además de los materiales que figuran como anexo en la primera edición se ha incorporado en esta segunda un *dossier* de artículos publicados en el periódico digital *Acento.com*, que ayuda a comprender mejor la coyuntura actual. Para entender a cabalidad el trabajo publicado, en el capítulo final de esta nueva edición se ha incluido en el apéndice el documento sobre la crisis haitiana firmado el 26 de octubre de 2023 por 27 organizaciones políticas y una veintena de especialistas bajo el estímulo del Poder Ejecutivo. Esto así debido a que la parte final del capítulo ocho en realidad constituye una reflexión sistemática a propósito de las propuestas contenidas en dicho pacto. Además, se ha incorporado un apéndice estadístico que apoya las reflexiones generales del presente volumen.

Wilfredo Lozano
Julio-diciembre de 2024
Santo Domingo

PRIMERA PARTE:
EL ESTADO DOMINICANO ANTE LA INMIGRACIÓN HAITIANA
(Escritos del periodo 2000-2013)

Introducción

Este libro reúne diversos trabajos que en los últimos quince años he publicado en la prensa nacional y otros medios a propósito del tema de las migraciones y otros más actuales que hasta ahora han permanecido inéditos. Se concentra en el debate sobre la inmigración, particularmente la de nacionales haitianos y los problemas relativos a las políticas migratorias, específicamente los relacionados con los diversos intentos por producir una nueva ley de migración desde 1991 hasta el texto finalmente aprobado en 2004 por el Congreso Nacional. También discute otros asuntos sobre esta problemática, como las deportaciones de trabajadores haitianos, la globalización y el desarrollo.

Los textos que aquí presento son polémicos, de ahí su forma y carácter particulares. Solo aspiro a que el lector cuando los lea tenga en cuenta esta condición y sea indulgente. El libro tiene también un claro acento político en el sentido originalmente griego del asunto: la del debate público de las cuestiones que afectan a la comunidad nacional, la del planteo de puntos de vista que enfrentan las concepciones tradicionales que desde el poder se han manejado a propósito del tema migratorio, particularmente de la inmigración haitiana. La derecha nacionalista tiene sus argumentos, los cuales claramente no comparto y más aún rechazo. No por ello dejo de reconocer que son importantes. Creo que los argumentos de la derecha neonacionalista no dejan de señalar problemas reales que deben ser atendidos. Sin embargo, aun así, esos puntos de vista parten, a mi juicio, de enfoques equivocados y por lo general

se limitan a la articulación de un discurso ideológico sin bases empíricas firmes y con una débil coherencia argumentativa.

Cuando los neonacionalistas introducen argumentos empíricos en el debate, por lo general lo hacen tomando prestado referencias, cifras y datos empíricos producidos en la parcela contraria a sus ideas, lo cual no es de por sí un pecado, pero señala una carencia grave de ese punto de vista: su poca firmeza en datos factuales derivados de estudios sistemáticos del problema inmigratorio de acuerdo con un enfoque y método de investigación rigurosos. Lo problemático de ese procedimiento es que cuando los neonacionalistas toman prestadas esas informaciones lo hacen de manera fragmentada, desfigurando en muchos casos los contextos en los cuales se produjeron los datos, lo que no es un buen método de trabajo ni tampoco un respetable modelo de debate y argumentación. Quizás la limitación más importante del argumento neonacionalista es su marcado acento «juridicista», lo cual no solo tiende a menospreciar las dimensiones sociopolíticas y económicas en las que al fin y al cabo se sitúan las migraciones como procesos históricos reales, sino que impone una «mirada» formalista y autoritaria al orden social y político.

Esto ha introducido mucha confusión y miedos en el debate migratorio, lo cual dificulta la orquestación de una plataforma común en torno a la cual se debe organizar una discusión seria que sigue pendiente. No conozco un solo trabajo académico de la derecha nacionalista que asuma con rigor empírico y sistemático la cuestión de la inmigración. Dichas contribuciones —cuando ocurren— se limitan a artículos periodísticos altamente ideologizados, a tomas de partido en los medios de comunicación y nada más. Modernamente el único libro que conozco que asume un enfoque sistemático de la cuestión haitiana es el de Manuel Núñez,[1] que discute esencialmente la cuestión de las relaciones entre los dos países que comparten la isla de Santo Domingo en una perspectiva histórica, pero no se concentra en la cuestión

inmigratoria en sí misma y al respecto lo único que hace es criticar la literatura que los otros enfoques han producido, sin proponer una alternativa analítica propia. En cambio, en muchos casos saca de contexto los argumentos que combate y desfigura los datos que critica. Por lo demás, pese al despliegue de erudición del referido texto, su argumento central es profundamente esencialista, más allá de cualquier discusión sobre sus numerosos errores históricos de interpretación y manejo de fuentes.

Ojalá este libro estimule el ánimo de los defensores del neonacionalismo para emprender por primera vez investigaciones empíricas rigurosas que demuestren la firmeza de sus argumentos político-ideológicos sobre el delicado asunto de la inmigración haitiana.

En la mayoría de los casos, he preferido dejar los artículos periodísticos prácticamente como fueron presentados en su momento, aclarando algunos puntos que me parecían poco desarrollados en sus versiones originales, introduciéndoles algunas precisiones, casi siempre en notas al pie de página, que ayudarán a situar su lectura en las coyunturas en que se publicaron. Igual he procedido a propósito de los informes preparados para diversas instituciones y otros textos aquí reunidos. Esto tiene la ventaja de proporcionarle al lector una visión de cómo se fue construyendo nuestro punto de vista. Soy el primero en admitir que esto entraña repeticiones de los argumentos, pero creo que igualmente permite apreciar la evolución del debate.

A lo largo de estos años muchas personas me han ayudado a aclarar mis ideas sobre el tema migratorio. No puedo nombrarlas todas, sin embargo, algunas son de referencia inevitable. Con Franc Báez Evertsz, auténtico maestro y profundo conocedor del problema migratorio dominicano tengo una gran deuda. Con él y con Carmen Amelia Cedeño tuve el honor de compartir la responsabilidad de preparar los documentos técnicos, los informes críticos y finalmente la propuesta de reforma al proyecto de ley de migración del año 2001. Con ellos también compartí

la responsabilidad de llevar hacia adelante las tareas de la Comisión de Trabajo de Cancillería que coordinó Carmen Amelia Cedeño en los años 2002 y 2003, de cuyos esfuerzos surgieron las reformas al referido proyecto de ley de 2001, que se convirtió en el Proyecto Reformado de Ley de Migración del año 2003. De ellos he aprendido mucho. Debo aquí confesar el placer que fue trabajar con estos formidables amigos durante jornadas inacabables y en medio de permanentes viajes de Costa Rica a Santo Domingo y viceversa. Sus inteligencias abiertas a la discusión crítica para mí han constituido una escuela de pensamiento riguroso y creador. Es necesario destacar el apoyo y la siempre entusiasta disposición que durante este periodo le brindó al equipo técnico de Cancillería el entonces subsecretario de Estado José Alejandro Ayuso, quien manejaba los asuntos consulares y migratorios de esa Secretaría de Estado. A él se debe en gran medida la activación de la Comisión de Trabajo que discutió el proyecto. Todo esto no hubiera sido posible si el Dr. Hugo Tolentino Dipp, canciller de la República en esos años, no hubiese depositado en ese equipo su confianza para llevar adelante la preparación de un nuevo proyecto de ley de migración que su Cancillería se propuso presentar al Congreso.

Viejos amigos, como Rubén Silié, José del Castillo y Carlos Dore, han sido siempre una fuente de estímulo y conocimientos. Con ellos he discutido mucho estos temas, he aprendido de sus enfoques y he tratado siempre de asimilar sus conocimientos. El diálogo con el amigo Bernardo Vega e incluso nuestros cordiales desacuerdos me han ayudado siempre a precisar mis criterios y reconocer problemas que de otra forma quizás no hubiese apreciado. Debo agradecer los comentarios, revisiones y críticas al borrador del texto realizados por dos académicos amigos: Fernando Ferrán y Pedro Cabiya. A ellos debo un tratamiento más claro en la forma y mayor precisión de la argumentación.

En este largo periplo los atinados consejos y sugerencias de mi esposa Julia Castillo, a propósito de la producción de casi

todo el material aquí reunido, ayudó mucho a que los borradores iniciales resultaran finalmente más coherentes y equilibrados, sobre todo su cariño y paciencia con mis obsesiones con el tema migratorio han permitido que este trabajo lograra producirse, pese a las horas robadas que dediqué al libro y que en justicia le pertenecían a ella y a nuestra hija Ana Julia.

Como es natural, ninguna de estas personas es responsable de lo que aquí sostengo. A todas y todos mis agradecimientos.

Wilfredo Lozano
Octubre de 2007
Santo Domingo

CAPÍTULO I:
El debate de los noventa

Una suerte de ley de hierro del debate migratorio dominicano contemporáneo define por lo general el contexto en que se produce: las coyunturas políticas, sobre todo electorales, traen aparejadas por los pelos el tema migratorio y, en ese contexto, se presentan propuestas de reformas a leyes, se producen deportaciones, se publican artículos en los periódicos que señalan la gravedad del peligro haitiano. Pasadas las coyunturas políticas que dieron pie a la polémica migratoria, alcanzados los objetivos de los partidos políticos interesados en el asunto, el tema migratorio dormita hasta que otra coyuntura exija que se desempolve el expediente de los haitianos.

Los grupos conservadores han empleado el tema de la inmigración haitiana como un arma para debilitar las corrientes liberales tras el argumento neonacionalista de la «amenaza haitiana» a la nación dominicana. En 1990, 1994 y 1996 este instrumento fue utilizado con éxito, teniendo como objetivo político la figura de José Francisco Peña Gómez, indiscutible líder popular y principal dirigente del PRD, en ese momento la organización política de mayor raíz popular. El origen haitiano de Peña Gómez le facilitó la tarea a la derecha, pero al mismo tiempo marcó sus límites políticos. Pese al racismo de la política de la derecha, la figura de Peña Gómez alcanzó prácticamente el poder en 1994 y para derrotarla en 1996 fue necesaria una alianza electoral entre el conservador PRSC y el centrista PLD.

En ese cargado ambiente de intenciones políticas y manejo electoralista del tema haitiano, el debate de las deportaciones en

los noventa tuvo un momento particularmente importante con la contribución de Bernardo Vega de su propuesta de las deportaciones humanitarias, que en ese momento criticamos y discutimos en detalle a partir del reconocimiento de que representaba una posición avanzada y nueva, que a mi juicio buscada una alternativa al engorroso problema de la masiva presencia de ilegales haitianos en el país.

El manejo político del tema haitiano en los noventa le proporcionó a la derecha beneficios políticos reales que no deben menospreciarse. Por lo pronto, las campañas contra Peña Gómez en 1990, 1994 y 1996 reintrodujeron, o mejor aún acentuaron, en la política dominicana el manto del prejuicio antihaitiano, el cual a partir de 1994 se convirtió en un arma formidable para que políticos de cualquier laya ganaran espacios de opinión pública y para que la derecha conservadora fortaleciera su endeble posición en el escenario electoral. En sus años de existencia como partido político, la Fuerza Nacional Progresista (FNP), principal organización político-partidaria neonacionalista, nunca ha alcanzado una votación apreciable que le permita constituirse en una fuerza electoral significativa en la escena electoral dominicana. Su fuerza, más que la del voto, ha sido ideológica, al punto de que hoy día la mayoría de las grandes organizaciones políticas dominicanas, si bien antagonizan con la derecha agrupada en la FNP, lo hacen por determinantes de estricto corte político casi siempre coyuntural, pero en el terreno ideológico respecto al tema de la inmigración la clase política en su mayoría comparte hoy un punto de vista conservador donde se destacan las posiciones de la FNP como hegemónicas.

La segunda consecuencia es más grave: tras el chantaje nacionalista, las fuerzas democráticas del país han abandonado un enfoque (liberal) del asunto que asuma la inmigración como un verdadero problema de desarrollo desigual entre los pueblos haitiano y dominicano. En su defecto, las fuerzas democráticas en este tema simplemente han recurrido al silencio. Con ello han

contribuido a debilitar un necesario y demasiado postergado debate sobre la desregulación laboral, los derechos ciudadanos y la profundización del Estado de derecho. La retirada estratégica de las fuerzas democráticas de este debate, más que cualquier derrota electoral, representa una verdadera derrota histórica de las fuerzas liberales en el país en la consolidación de la democracia dominicana. Lo ocurrido el 14 de agosto de 2004, con la aprobación al vapor de la nueva ley de migración, es solo un ejemplo de la cadena de irresponsabilidades que cotidianamente nos alejan de un ejercicio genuinamente democrático de la política, en la perspectiva de la construcción de un verdadero Estado de derecho. En lo que sigue, presento algunos textos que publiqué al calor del debate migratorio en los noventa.

1. Prejuicio e inmigración haitiana[2]

El mito unifica voluntades colectivas y organiza sus acciones, como ha expresado Sorel,[3] pero sobre todo crea un sentimiento de pertenencia, de complicidad ante el destino si así definiéramos el devenir histórico visto con ojos hegelianos. Es paradójico que el siglo XX, donde la civilización industrial logró imponer un orden racional e instrumental sobre la vida cotidiana, fuera al mismo tiempo el gran demiurgo de mitos destructivos: la barbarie nazi se apoyó en el mito de la superioridad de la raza «aria», cuyo destino era redimir al mundo de la coyunda judía. El mito de la superioridad industrial del occidente capitalista ha normado la acción de las élites en lo que hasta ayer se llamó Tercer Mundo, deseosas de alcanzar una modernidad huidiza, y, por qué no decirlo, bastarda. La grosera cara oculta de la luna, sin embargo, era otra: la otredad tercermundista era el reverso raquítico del esplendor industrial capitalista. El peligro haitiano, digámoslo sin ambages, constituye también otro mito. Dejemos para más tarde la consideración de la cara bizarra del llamado «peligro haitiano».

Todo mito se nutre de ideologías, las cuales contribuyen a darle forma razonable (pero no racional, al menos en su sentido clásico hegeliano). La ideología vincula el mito a un interés y, como tal, lo convierte en un arma de lucha, de voluntad de dominio.[4]

Si los intelectuales son, al decir de Gramsci, los organizadores de la cultura, entonces su principal función en la sociedad es administrar las instituciones productoras del saber y producir las ideologías que las dotan de sentido, vale decir, de contenido propio o de su propia crítica. Pero en ambos casos la actividad intelectual representa una función de primer orden en la organización de una visión del mundo que toda sociedad necesita para sobrevivir o, en su defecto, en la creación de una visión alternativa que intenta suplantarla. Lo que hacen los intelectuales tiene que ver con lo que una colectividad piensa de sí misma y del mundo y en el caso que nos ocupa, con la creación de los mitos ordenadores del sentimiento de destino que les permite reconocerse como comunidad.[5]

Me ocuparé ahora de ese último punto: el papel de los intelectuales en la construcción del mito llamado «peligro haitiano». En primer lugar, se trata de eso, de un mito. Pero como hemos dicho todo mito se nutre de ideologías que lo organizan, a lo que agregamos ahora: todo mito se apoya en realidades relativamente tangibles, pero también en un cuerpo bizarro de ideas y valores que lo complementan: la superioridad nazi versus la rapacidad judía, la superioridad occidental versus la incapacidad tercermundista, el peligro haitiano versus la nación dominicana.

Si el mito es al fin y al cabo una leyenda, no por ello deja de contribuir al sostenimiento de intereses grupales concretos, particulares y mundanos, vale decir, reales. Entonces, el peligro haitiano en tanto mito favorece a alguien, pero también se nutre de realidades cuyo roce cotidiano no podemos evitar.

Veamos primero cómo se constituye el llamado «peligro haitiano». Sus ejes articulatorios son dos. En primer lugar, hay un

peligro demográfico. Tras este índice de riesgo poblacional, los dominicanos estamos expuestos a la liquidación por ahogo, por asfixia demográfica, por así decirlo. En segundo lugar, hay un peligro sociocultural. Los haitianos constituyen una cultura inferior, si nos le sometemos estaríamos retrocediendo en la escala civilizatoria. Como nación nos hemos labrado un puesto en el mundo occidental, pero los haitianos son, a fin de cuentas, africanos, no occidentales, negros incultos. Lo que unifica el argumento es la defensa de la «nación». Ella, la nación, como comunidad que nos dota de un destino colectivo se encuentra en peligro de extinción, ya sea por ahogo demográfico o por aplastamiento cultural. Como todo mito, el peligro haitiano se organiza en aporías, la principal de las cuales es, ya la expresamos, la sobrevivencia de la nación versus la liquidación del peligro haitiano.[6]

Todo mito se apoya en ideologías, el del peligro haitiano también. En primer lugar, el argumento expresado arriba se sostiene en una alta dosis de racismo. La naturaleza étnica de la invasión pacífica de haitianos a República Dominicana lo revela: no se trata de blancos caucásicos o de orientales, sino de negros. En segundo lugar, se apoya en una postura nacionalista que afirma la superioridad de la comunidad dominicana sobre la haitiana: la punta del iceberg del argumento es la supuesta inferioridad cultural de la tradición africana sobre la occidental europea. Los haitianos se adscribirían a la primera, los dominicanos a la segunda. En tercer lugar, se sostiene en un reduccionismo antropológico: el negro es más fecundo que el blanco, porta enfermedades endémicas, el blanco no. Finalmente, se apoya en un pseudoargumento científico de tipo económico-productivista: el trabajador haitiano, tanto cultural como étnicamente, es inferior a su homólogo dominicano, es menos productivo, menos disciplinado, etc. Por tanto, le hace daño a la economía dominicana.[7]

Procedamos ahora al análisis del mito realizando un elemental ejercicio hermenéutico. Toda ideología se apoya en

elementos tomados de la realidad, pero invirtiendo su orden. Existe un flujo masivo de mano de obra haitiana que debe preocuparnos como dominicanos. A lo que debemos agregar que, ciertamente, su volumen y dirección no obedece a ningún tipo de esclavismo, como pregonan ciertas voces, sino a la dinámica capitalista que articula, en un complejo sistema, a las economías campesinas haitianas en crisis, al proletariado depauperado de las grandes ciudades haitianas, al dinamismo de la economía exportadora dominicana, inicialmente azucarera, pero no solo a ella,[8] mediada por las relaciones entre los Estados y una compleja red de intermediaciones de ambos lados de la frontera. Lo que no explica el argumento mítico es un simple hecho: cómo es posible que con tasas tan altas de desempleo en República Dominicana la economía azucarera dominicana se vea obligada a reclutar mano de obra extranjera, al igual que hoy día lo hacen los principales cultivos agrícolas no azucareros, como los de exportación (banano, café) y de consumo interno (arroz). No discutamos los argumentos tradicionales, que en el fondo se reducen a esto: los dominicanos temen cortar caña como el diablo a la cruz, pues este argumento deja la cuestión precisamente donde debe comenzar.

Todos sabemos que la realidad es otra. El sistema azucarero y los grandes productores agrícolas (no el país ni los dominicanos como nación) excluyen al trabajador dominicano y dan preferencia al haitiano porque lo pueden someter a un nivel de (sobre) explotación que le sería difícil conseguir con un nacional. Para que esto último ocurra se requiere un «andamiaje» sociopolítico y cultural, tras el cual el trabajador haitiano es segregado en términos políticos y socioculturales, bloqueándole el acceso a un conjunto de instituciones a las que sí tienen acceso los trabajadores dominicanos, al menos en principio, y que a estos últimos les permite alcanzar un nivel de negociación laboral al que no pueden llegar los jornaleros haitianos, precisamente por ser inmigrantes segregados. El batey azucarero o cafetalero en gran

medida es eso: un campamento de reproducción de fuerza de trabajo inmigrante, que permite mantener a este grupo humano segregado del resto de la nación, lo cual impide al trabajador inmigrante estrechar lazos con la sociedad receptora. El resultado es que el habitante del batey se constituye en un extraño en el mundo donde él es mayoría: en el ámbito del corte de la caña, del ingenio. Las consecuencias de la sobreexplotación y la segregación sociopolítica son evidentes: oprobiosas condiciones de vida, jornadas laborales extenuantes, uso intensivo de la fuerza de trabajo, etc.[9]

Lo hasta aquí dicho nos coloca ante un fenómeno aparentemente inédito que el mito del peligro haitiano no contempla (y con él la haitianofobia) y su cara bizarra no puede explicar (y con ella la haitianofilia): los haitianos no vienen al país simplemente porque aquí reciben mejores salarios, puesto que hemos visto que su condición en el mundo azucarero tiende a ser mantenida en igual nivel que el de la sociedad emisora, como condición de su atractivo para los empresarios azucareros y agrícolas en general; sin embargo, los haitianos no son esclavos. Esto último debe ser subrayado: los trabajadores haitianos se integran a un sistema laboral insular, en condición de subproletariado segregado, pero no como mano de obra esclava.[10]

La tesis de la nueva esclavitud retrotrae el debate sobre la inmigración a una posición que políticamente debilita la lucha por los derechos de los migrantes, con todo y denunciar con firmeza las duras e inhumanas condiciones de los trabajadores haitianos en el mundo azucarero. Al mismo tiempo, al concentrar el debate únicamente en el marco de dichas condiciones violatorias de derechos elementales de los inmigrantes, deja de lado la cuestión salarial y de la explotación y olvida que el contexto laboral en que estos se desempeñan es esencialmente capitalista, donde la relación salarial es la pieza que articula las condiciones de sobreexplotación de esta mano de obra. De esta forma, por la vía del salario y de la asunción del marco capitalista en que

se desempeña su actividad productiva y laboral, los inmigrantes pueden convertirse en sujetos activos en la lucha por sus derechos, mientras que la vía de la nueva esclavitud los condena a la lucha simple y llana por una mejoría de sus condiciones de vida.

Queda el asunto del volumen, de la cantidad de inmigrantes. Este es un terreno movedizo. No existen cuantificaciones globales razonablemente válidas, apoyadas en métodos estadísticos. La mayoría de las cuantificaciones se mueven en la pura y simple conjetura. Pero algo es seguro: 1) la cantidad de haitianos residentes en el país es significativa, al punto de condicionar el dinamismo del mercado de trabajo rural en sus sectores punta (café, arroz, tomate, bananos, etc.); 2) incide significativamente en la economía informal urbana, sobre todo en el ámbito de las construcciones; 3) pero en modo alguno alcanzan la estruendosa cifra del millón y medio o más.[11] Por lo que conozco del mundo azucarero, cafetalero y arrocero, sostengo que el volumen de haitianos residentes en el país es sustancialmente menor al que se pregona en los medios de prensa. No caeré en la trampa de las cifras globales, pero ilustraré la cuestión con dos casos significativos. En la cosecha cafetalera dominicana se requería anualmente, en los años ochenta, alrededor de 40 mil jornaleros. Hay estudios que permiten afirmar que en 1985 en la cosecha cafetalera poco más del 50 % de la mano de obra era haitiana o de origen haitiano. Cifras de 1987 permiten reconocer que en la cosecha arrocera de primavera de ese año se empleó alrededor de 35 mil jornaleros de los cuales el 15 % era haitiano o de origen haitiano. Lo importante es que en el mismo estudio se revela que en la Línea Noroeste la presencia haitiana sí era significativa (el 70 % de la fuerza de trabajo arrocera), pero en el Cibao Central no (apenas el 8 % de la mano de obra en la cosecha). Como se aprecia, el asunto es serio y, de no tomar medidas de control y regulación migratoria coherentes y sistemáticas en unos años, la agricultura dominicana dependerá completamente del trabajador inmigrante.[12]

Lo más importante no es la cuestión del volumen de la inmigración, sino la del ritmo de su incremento. Las evidencias de que disponemos señalan lo siguiente:

1. En la economía propiamente azucarera desde 1980 ha bajado sustancialmente el volumen de residentes en los bateyes, al desplazarse los trabajadores allí residentes a otros sectores de la agricultura dominicana. Posiblemente esto haya incrementado la dependencia de la mano de obra importada temporalmente, sobre todo ilegal. Pero es posible que haya descendido su volumen global, al menos el que se dirige directamente a la economía azucarera, en parte porque ha bajado el volumen de producción y, en consecuencia, de la demanda de fuerza de trabajo, pero también debido a que otros sectores de la economía también se han hecho competitivos en la atracción de braceros: cafetaleros, en menor medida arroceros y también capitalistas urbanos demandan hoy mano de obra inmigrante.
2. El resultado ha sido un incremento neto de la mano de obra haitiana residente en el país, precisamente cuando menor es el volumen relativo de mano de obra haitiana que el sector azucarero puede retener.
3. Si apreciamos el problema en términos procesuales, podemos advertir con facilidad el siguiente fenómeno: la crisis azucarera de los ochenta se articuló a un notable descenso de la oferta nativa de mano de obra en la agricultura dominicana en su conjunto (producto esta última de otros factores que no discutiré), dando como resultado una generalización de los requerimientos de fuerza de trabajo inmigrante en el conjunto de la economía agrícola dominicana, tanto en sus sectores modernos como tradicionales. Con ello el mercado de trabajo rural se ha hecho dependiente del trabajador haitiano, no porque estos

trabajadores se propusieran desplazar a los dominicanos, sino porque el capital los atrajo. Naturalmente, la presión del lado haitiano existía, expresada en la agudización de la crisis secular de la agricultura campesina haitiana y la pauperización de las ciudades. Pero ello solo operó como factor necesario y potencial, cuya virtualidad se materializó con el llamado del capital dominicano, agrícola primero, urbano después.

4. Un último aspecto que no debemos olvidar es que las evidencias indican que la mayoría de los trabajadores haitianos que laboran en la agricultura dominicana no azucarera son residentes con varios años de haber entrado al país. Esto es indicativo de que muy posiblemente —a tenor del volumen de la inmigración ilegal— el enorme peso de la mano de obra haitiana en la actividad laboral dominicana es un complejo producto donde gravita determinantemente la «diáspora» local de mano de obra haitiana residente en bateyes azucareros, ante la crisis del sector y la baja de su producción, pero también incide el cada vez más significativo peso de una generación de hijos de haitianos nacidos en el país, hoy ya integrados a la vida económica local.[13]

El segundo elemento articulador del peligro haitiano como mito de dominio es el de la asimilación cultural. No hay que ser especialista en sociología de la cultura para saber que las más ricas culturas del mundo se han creado sobre la base del encuentro de culturas y civilizaciones diversas. Roma asimiló la cultura griega y por ello el helenismo se hizo universal, permeando el Occidente con su impronta. La poderosa civilización americana —en la medida en que pueda llamarse así— como fenómeno cultural representa el encuentro de múltiples culturas llevadas allí por las diversas oleadas migratorias que poblaron dicho país. España es el producto cruzado de la dominación musulmana y la tradición ibérica, sobre todo castellana. Puede decirse que lo

malo del asunto en nuestro caso es que lo aportado por los haitianos es lo peor del acervo cultural universal: el legado de África trasplantado a las Américas.

Si esto último es el argumento, la realidad histórica revela otras cosas. En primer lugar, la herencia africana también es patrimonio de otras culturas caribeñas, incluida la nuestra, con las diferencias sincréticas de lugar: en el Caribe inglés el elemento predominante lo impuso Inglaterra; en nuestro país lo impuso España; en Haití lo impuso Francia. Pero en los tres el resultado fue un producto cultural específico, que ha definido a cada pueblo como comunidad cultural y tradición histórica. Nuestro país no tiene que temer el contacto cultural con otros pueblos ni mucho menos una supuesta asimilación por el vecino Haití.[14] Somos una nación con una definida[15] y rica personalidad cultural que se ha ido forjando a lo largo del tiempo y que hoy día se enriquece en un mundo cultural forzosamente obligado a la apertura internacional.[16]

Podría sostenerse que la tradición cultural africana es forzosamente inferior, más allá de la historia, que la tradición occidental y blanca. Tal postura olvida la barbarie del colonialismo europeo en el África negra, al tiempo que soslaya el hecho de que la investigación histórica y etnológica ha demostrado que mientras en Europa los galos, por así decirlo, se untaban aceite para ir al combate —como ha descrito Rimbaud en un formidable poema— los africanos habían construido civilizaciones milenarias. Sin embargo, el punto esencial es extremadamente concreto: lejos de asistir a un proceso de asimilación cultural por la cultura que trae el jornalero haitiano inmigrante, lo que vemos es su acentuado interés por asimilarse a la cultura dominicana.[17]

El último elemento del mito es el papel atribuido a la defensa de la nación. cuando observamos la cuestión más de cerca el problema se complejiza. En primer lugar, discutamos las consecuencias de la tesis introducida a hurtadillas que establece que cuando se trata de «lo nacional» debemos olvidar las diferencias que en lo social y económico existen en el país. Debemos actuar

como los mosqueteros del rey: uno para todos y todos para uno, ante el peligro común, no de Richelieu y los enemigos de la reina, sino de los haitianos. Pero acontece que los beneficios y perjuicios de la inmigración no se reparten a igual título entre los distintos sectores y clases sociales.

1. De la caída del salario, a la que la presencia haitiana en el país contribuye a determinar por un resultado natural del funcionamiento de los mercados, se benefician en primer lugar los sectores capitalistas que emplean directamente mano de obra de muy baja calificación, pero también se perjudican los trabajadores dominicanos.
2. La segmentación del mercado laboral en que se apoya la inmigración favorece la capacidad de negociación de los empresarios frente a los trabajadores, en este caso tanto nacionales como extranjeros.
3. Lo más importante es la dialéctica perversa a la que contribuyen el mito del peligro haitiano y su ideología complementaria: mientras más se fortalece el mito del peligro, mayor es el grado de segregación social y la capacidad de control del capital sobre los inmigrantes. Paradójicamente, más grande se hace la inmigración, pues más vulnerable se torna la mano de obra inmigrante. Esta dialéctica supone una relación en vilo del país con los inmigrantes. Siempre el peligro acechará y mientras más lo haga mejor será la situación de los contratadores de trabajadores inmigrantes. Para ello se alimenta una ideología que involucra en un doble círculo a opresores y oprimidos: la segregación favorece el capital, pero la denuncia de esta como esclavitud también propicia la primera, al desproteger al trabajador inmigrante del arma de la lucha por el salario en condiciones de igualdad ante la ley y el derecho, vale decir, le resta toda arma de lucha para adscribirse a la sociedad a la que él, al fin y al cabo, ha decidido integrarse, pero de la cual se le separa.

De esta manera, el inmigrante aparece como una persona en sospecha perpetua, mutilada e incompleta. Ha de tener en el bolsillo una coartada permanente. Rechazado de la sociedad de origen por razones económicas, es mantenido en el ambiente receptor en las mismas condiciones, como requisito de su simple sobrevivencia. Sobrevive a condición de su exclusión. Resulta así un hombre sin patria.

Jorge Luis Borges sostuvo que los gauchos, hombres prácticos y al borde cotidiano del peligro, sabían que la patria era algo abstracto que favorecía esencialmente al Ejército y los caporales. T.S. Eliot, en un tono más pausado, consecuencia quizás de su flema inglesa y del hecho de ser también un inmigrante, afirmó sin mayor recato que la patria era el sitio de donde uno parte. Para el inmigrante estas realidades no son literarias, constituyen el obstáculo que tienen que vencer cotidianamente si no quieren ser víctimas de la amenaza que ronda sus vidas: el regreso a la patria de nadie, el regreso al origen del que nunca partieron, precisamente por constituir lo que son: inmigrantes.

Si queremos resolver los reales problemas que nos crea la creciente inmigración de trabajadores haitianos en el país, debemos enfrentarlos tal como son: el resultado de los graves problemas de desarrollo que aquejan a ambos pueblos, el producto interesado de élites y grupos económicos en ambos países, beneficiarios gratuitos de la movilidad insular del trabajo. Cultivar las rivalidades nacionales y el odio xenófobo, a ambos lados de la frontera, no contribuye a resolver los graves problemas de la inmigración, peor aún, los agiganta.

2. Estado y legislación migratoria[18]

En 1995 salió a la luz pública un Proyecto de Ley Migratoria[19] que pretendía sustituir la vieja Ley de 1939 de factura trujillista. Ese proyecto de ley tiene una gran significación y consecuencias en el plano social, económico y político. En primer lugar,

es importante por la propia formación histórica nacional, ya que nuestro país como nación independiente tiene un alto componente migratorio en su formación y en la actualidad constituimos una sociedad esencialmente migratoria tanto en el sentido de la «salida» de dominicanos al extranjero, como de la «entrada» de miles de inmigrantes procedentes de naciones tan lejanas como China, pero sobre todo del vecino Haití. En segundo lugar, este proyecto tiene importancia política. Es sabido el alto contenido de racismo que brotó en la política vernácula en la pasada campaña electoral de 1991 y muy probablemente resurja en la campaña de 1996. En este lamentable escenario la cuestión de la inmigración haitiana jugó un papel determinante.[20]

En tercer lugar, un proyecto de esta naturaleza tiene importancia social y económica, pero también serias consecuencias morales en el plano de los derechos ciudadanos. Para nadie es un secreto el hecho de que actualmente gran parte de la mano de obra asalariada que labora en las actividades agrícolas en nuestros campos es haitiana o de origen haitiano. De manejar con descuido una cuestión tan importante y delicada, toda nuestra agricultura podría verse afectada. Lo mismo vale para otros sectores, como las construcciones urbanas.

Por otro lado, dada la importancia de la inmigración haitiana para nuestra economía, con el tiempo se ha ido constituyendo un importante segmento de población dominicana cuyos padres son de origen o naturaleza extranjera, sobre todo haitiana, pero han nacido en suelo nacional. Esta población por derecho constitucional es dominicana, pero se encuentra en un estado jurídico incierto a consecuencia de la tradicional exclusión social de que son víctimas sus padres. Me refiero sobre todo a los llamados «dominico-haitianos».[21]

Estas simples razones son argumentos suficientes para que el legislador ponga especial cuidado a la hora de proceder con la discusión del proyecto de ley de migración, si el Poder Ejecutivo

se decidiera a enviarlo al Congreso Nacional —y yo diría— si la sociedad civil, por su parte, toma la iniciativa para que se legisle sobre tan delicado asunto.

Por su envergadura, este proyecto debe someterse a una amplia discusión ciudadana, en debates abiertos, a través de los medios de comunicación escrito, radial y televisivo y vistas públicas en el Congreso, reuniones académicas, etc. En esta discusión no solo deben participar los académicos y especialistas en migraciones y los funcionarios públicos, sino también los diversos sectores de la llamada sociedad civil involucrados en este asunto: empresarios agrícolas y azucareros, constructores urbanos, sindicatos, asociaciones de empresarios, ONG que trabajan con refugiados e inmigrantes, grupos religiosos, organizaciones de dominicanos residentes en el exterior y los propios partidos políticos. Solo así estaremos seguros de que a la hora de aprobarse tan importante pieza legislativa refleje e integre en su contenido el sentir y, de alguna manera, contenga la mayor pluralidad de intereses de la sociedad civil, pero fundamentalmente no se convierta en un instrumento de coerción y exclusión de derechos de los migrantes, sean estos dominicanos que salen al exterior o extranjeros que entran al país.

La impresión que uno tiene al leer el proyecto de ley es que fue elaborado más que como instrumento de desarrollo, como un mecanismo simple y llano de coerción. Esto se hace de manera muy velada, puesto que en el documento se elude enfrentar directa y francamente la gravedad del problema de la inmigración haitiana.

No somos ingenuos. Todo instrumento legislativo es un instrumento de control, y si se trata de uno dirigido al fenómeno migratorio, es claro que lo que se discute es de alguna manera la regulación del fenómeno objeto de la ley: la movilidad de personas. Pero el instrumento legislativo decide su destino a partir de una concepción que orienta al legislador que lo produce, a partir de la cual se organiza la normativa concreta que lo especifica.

En nuestro caso, lo que el proyecto parece revelar es una noción de la migración como «un problema que tenemos que frenar». La migración aparece como una «calamidad», ante la cual nuestra sociedad debe protegerse, puesto que ella es un peligro (la inmigración de extranjeros) o un lamentable accidente (la emigración de dominicanos). De esta forma la migración no aparece como lo que es: una realidad socioeconómica que tenemos que comprender y en lo posible dirigir. Para esto último se requiere no de una simple concepción de control policial, sino de una estrategia amplia de desarrollo, a partir de la cual tomen sentido las medidas reguladoras y ordenadoras de la movilidad de la población.

A lo largo del proyecto, se tiende a confundir dos cuestiones claves: las disposiciones legales del control migratorio con las propias de la política migratoria. Es cierto que en determinado momento ambas cuestiones se tocan, vale decir, un determinado mecanismo de control es el resultado de una concepción de política. Si asumimos como seres racionales que esto es así en términos universales, entonces no tenemos otra posibilidad que concluir que la migración aparece en el proyecto como un problema de seguridad nacional a ser controlado, más que como una realidad socioeconómica que tiene que ser dirigida. De aquí que la idea del control se imponga sobre la idea de desarrollo y regulación.

Esta concepción es simplemente ingenua. Los problemas de la migración —ya sea la masiva salida de dominicanos o la masiva entrada de extranjeros, y más específicamente de jornaleros haitianos— no podrán resolverse jamás con simples medidas de control y represión. Es aquí donde la idea de la política migratoria forzosamente tiene que vincularse a la cuestión del desarrollo y subordinar a esta relación los mecanismos de control. Pero también cualquier disposición de política migratoria debe asumirse en estrecha relación con una estrategia de inserción en el escenario mundial. La ley de migración debe reflejar inteligentemente estas cuestiones, en modo alguno soslayarlas. Sin embargo, el

propuesto proyecto de ley de migración parece tener por horizonte histórico no esa compleja realidad mundial, sino más bien un orden político autoritario, un mundo oligárquico cerrado en torno a sí mismo, por definición intolerante.

Como la concepción que tiene el proyecto de ley de migración es que la migración es un problema de seguridad nacional y no un complejo producto de la desigualdad de desarrollo relativo entre regiones, al interior de un Estado nación, o entre naciones, al interior del sistema mundial, entonces las medidas que disponen del control y la regulación de la inmigración no aparecen en un todo coherente, al contrastarlas con las medidas relativas a la emigración de dominicanos.

Se puede argumentar que el Estado dominicano únicamente tiene posibilidad de control efectivo sobre la inmigración mediante la legislación pertinente y el control policial adecuado. Esto es cierto, pero es una verdad a medias. Cuando el dominicano sale del país, el Estado dominicano solo puede controlar que su documentación migratoria esté simplemente en regla. El Estado al que se dirige el nacional es el que en definitiva tiene la última palabra. Cuando un extranjero entra al país, la situación anterior se invierte. En cualquier caso, el punto central es que en un escenario como el contemporáneo, donde el sistema mundial se presenta como una compleja estructura de naciones en relación de interdependencia recíproca atravesadas por una economía y sociedad globalizadas es un contrasentido pensar que podemos legislar acerca del control de nuestra inmigración, en este caso sobre todo la haitiana, sin tomar en cuenta las expectativas que como Estado y como nación tenemos respecto al trato que a nuestros nacionales se les debe dar en países como los Estados Unidos. En esto hay que ser coherentes. El proyecto de ley de migración que discutimos ni siquiera se da por aludido respecto a esta cuestión central. Simplemente ignora que tenemos entre 700 mil y un millón de dominicanos en el exterior, sobre todo en los Estados Unidos, y quizás otro medio millón

de ciudadanos haitianos en el país. Si queremos trato justo (no simplemente apegado a la ley) para nuestros nacionales en los Estados Unidos, debemos asumir otro tanto con los inmigrantes extranjeros en el país, sean estos haitianos, chinos o tibetanos. Tal parece que el documento de ley que se propone navega en un mar donde no se vislumbra ese mundo global, interdependiente y profundamente cambiante en el que nuestra nación, para bien o para mal, se encuentra inserta.[22]

En términos prácticos esto tiene una clara consecuencia, pese a las limitaciones del Estado nación: dada la naturaleza del sistema internacional contemporáneo, nuestra legislación migratoria no debe simplemente considerar las cuestiones del control interno de la movilidad de población, debe también contemplar un esquema flexible que les permita a las instituciones, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, negociar un espacio cómodo con las naciones donde nuestros nacionales emigrados residen. La migración pasa a ser así, en el escenario contemporáneo, no un simple problema de control fronterizo o policial, sino de relaciones interestatales, en un marco de profundas desigualdades internacionales.[23]

Esto último nos trae de nuevo el asunto de los controles. Hay que destacar que, aun cuando se reconozca que el organismo estatal que debe tener a su cuidado la aplicación de la ley de migración es la Dirección Nacional de Migración (DNM),[24] a dicho organismo se le daría demasiado poder de aprobarse la ley como sugiere el proyecto. Esto, naturalmente, puede ser fuente de conflictos, pero sobre todo de injusticias.

Es claro que la Dirección Nacional de Migración (DNM) es la oficina que lógicamente debe velar por la aplicación de la ley de migración. Pero objetamos que al respecto la Cancillería aparezca con tan poco poder, pues su intervención se reduce a ser un organismo que otorga visas, y eso siempre bajo la vigilancia de la DNM. De nuevo aquí asalta a los autores del proyecto un sentido policial de la realidad política del país.

Insisto: la Cancillería debe tener más autonomía en este asunto, pero también mayor poder de intervención, sobre todo en un mundo en el que dada la realidad que nos ha tocado vivir, la de ser un país migratorio por partida doble, estamos forzados a negociar con países como Estados Unidos y la Unión Europea la situación de nuestros nacionales en esos lugares, pero también estamos obligados a negociar con Haití la situación de sus nacionales en nuestro país. Nadie mejor que la Cancillería para negociar a este respecto. Pero el proyecto de ley restringe mucho su campo de maniobra, a consecuencia, sostengo, del sentido policial del proyecto de ley.

En este mismo ámbito, tal como aparece definido, la DNM es prácticamente la última instancia de apelación, en caso de conflicto jurídico. Resulta con ello un contrasentido: el mecanismo de control (la DNM) es a su vez el propio juez de sus acciones. De esta forma, se vulneran derechos, sobre todo de los inmigrantes.

En una serie de lugares el proyecto de ley de migración apela a la noción de «circunstancias especiales», que dan lugar a disposiciones de cuyo cumplimiento se encargaría la DNM. Sería mucho más prudente que estas disposiciones (especiales) fuesen especificadas lo más posible para evitar ambigüedades, pero sobre todo para evitar la concentración de tanto poder en un solo organismo: la DNM. Debo ser reiterativo: nuestra tradición autoritaria nos debe haber dado una lección: demasiado poder en un solo organismo, institución o individuo es prácticamente un seguro pasaporte a la arbitrariedad.

El proyecto de ley de migración que discutimos dispone una serie de medidas para el control del trabajo migratorio temporal que produce confusiones. En primer lugar, su noción de «jornalero temporero» (por supuesto inmigrante y naturalmente haitiano) es demasiado vaga. Esta solo contempla la contratación colectiva del jornalero y no la individual, cuando esta última es la que más predomina hoy en el campo dominicano. En segundo lugar, no precisa la noción de contrato bajo la forma salarial,

lo da como supuesto. Esto puede dar lugar a abusos por parte de los contratantes de mano de obra inmigrante, sobre todo cuando los que predominan son los contratos no formales e individuales de trabajo. En tercer lugar, en el caso de la transgresión de la ley solo se contempla la sanción al jornalero inmigrante ilegal, en ningún momento el proyecto establece sanciones al contratador local de ese tipo de mano de obra, quien es, en el fondo, el único beneficiario del ingreso ilegal del trabajador inmigrante.

Por otro lado, el artículo 78 del Proyecto de Ley de Migración de 1991 se refiere a que es la DNM, previa consulta con la Secretaría de Estado del Trabajo, la autorizada a dar los permisos de inmigración de jornaleros cuando «[...] reales necesidades de mano de obra así lo requieran». Esta apreciación da lugar a todo tipo de equívocos y manipulaciones: ¿Cómo se determina las necesidades de mano de obra? ¿Qué quiere decir «necesidad real»? A nuestro juicio, en este mecanismo de asignación de cuotas de ingreso de inmigrantes laborales, debe participar no solo la Secretaría de Estado del Trabajo y la DNM, sino algún tipo de organismo o Comisión Especializada, integrado por diversos sectores: laborales, empresariales y estatales, asesorados por personal técnico calificado. Esto así puesto que a este nivel se trata del comportamiento del mercado laboral y el funcionamiento global de la economía, principalmente agraria, cuya racionalidad tiene que ser entendida primero para luego regularla.

A propósito de los jornaleros inmigrantes, es decir, de los haitianos (¿cuáles otros entran al país en igual condición?) aparecen también otras «ambigüedades» que siempre perjudican a este tipo de trabajador. El proyecto de ley establece una serie de requisitos para la entrada al país de los jornaleros que muy difícilmente pueden ser cubiertos, pues se trata de campesinos analfabetos, desempleados del campo, marginales urbanos, que por lo general no han tenido acceso a una cultura escrita o en todo caso cuyas tasas de analfabetismo son altas. Ante esta realidad, al demandar e imponer un conjunto de documentos

de difícil consecución se está estimulando, en un mecanismo perverso, lo que precisamente se quiere evitar: la inmigración ilegal. Más ágil es estudiar un mecanismo que dote a estos trabajadores de documentación especial al ingresar al país, a partir de informaciones y documentos básicos que estos presenten y a los cuales tengan acceso realista, ante las condiciones del campo en Haití y la propia fragilidad institucional del Estado haitiano.

El problema central que tiene el proyecto a este respecto es que asume el mundo azucarero como al cual se dirigen principalmente los jornaleros inmigrantes haitianos. En ese mundo hubo históricamente mecanismos de control militar de la movilidad del trabajo inmigrante en un esquema de gran plantación, que tiende a desparecer en el nuevo ámbito productivo en el que la mayoría de los inmigrantes haitianos se encuentran hoy en día insertos: la agricultura no azucarera (café, arroz, tabaco, bananos, etc.).[25] No podemos llevarnos a engaño. Mientras nuestra agricultura permanezca atrasada y las condiciones salariales sean paupérrimas, los trabajadores dominicanos se irán del campo, la productividad será baja y la demanda de mano de obra inmigrante será creciente. Estos son leyes económicas que ninguna normativa legal impedirá.

¿Qué sentido tiene entonces disponer, como lo hace el artículo 80 del proyecto de ley, que la empresa que requiere de jornaleros deberá entregar una lista a la DNM con la nómina completa de los jornaleros y sus familiares que pretenden internarse en el país con 30 días de anticipación? ¿Es que acaso nuestros técnicos gubernamentales no saben que esto solo es posible en un esquema de gran plantación, como el de la economía azucarera, y aun así esto nunca se cumplió a lo largo de casi cincuenta años de hegemonía azucarera en nuestra economía? Un caficultor monte adentro que necesita cinco trabajadores haitianos para recoger las uvas maduras de sus cafetales ¿apelará a este complejo mecanismo? Es evidente que no. Lo importante es que hoy día la mayoría de los jornaleros haitianos laboran en

el campo en este tipo de empresas pequeñas, de baja demanda de fuerza de trabajo por unidad de producción, pero de amplia demanda en términos sectoriales. Este tipo de situaciones reales son las que hay que tomar en cuenta, pero en un sentido no policial, sino de búsqueda eficaz de soluciones a los graves problemas sociales y económicos de nuestra agricultura y de nuestra economía en general.

Confieso que no tengo un mecanismo a la mano que permita regular y controlar tal situación. Lo peor que podemos hacer es cerrar los ojos a los hechos y peor aún legislar única o principalmente a propósito de un esquema o realidad económica en proceso de disolución cuando es otra la realidad socioeconómica que se está imponiendo. Podría apelarse a la articulación de mecanismos de contratación a través de las asociaciones de productores agrícolas, dejando de lado a los buscones o intermediarios. Esto facilitaría una negociación o contrato laboral que le otorgue a los jornaleros posibilidades reales de una mejora en sus condiciones de vida, hábitat rural y salud, obligando a integrar en el sistema de regulación no solo a los burócratas de la DNM y de la Secretaría del Trabajo, sino también a los propios productores rurales, dirigentes laborales locales e incluso a miembros del Congreso.

Finalmente, hay que tener mucho cuidado en el manejo legislativo de la cuestión de los impuestos a propósito de los jornaleros. A estos se les paga en un esquema salarial tradicionalmente a destajo, por sacos de café recogidos, por tareas de arroz sembradas o desyerbadas, etc. Sus ingresos son muy bajos para entrar en la categoría de «pagadores de impuestos». Esto de alguna manera lo contempla el proyecto de ley de migración, pero a partir de la página 76 nos damos cuenta de que los jornaleros también deben pagar una serie de «derechos fiscales». ¿Qué significa esto? ¿No sería más práctico que sean los contratadores los que carguen con estos impuestos, ya que la propia ley que se propone asume que la contratación de jornaleros es colectiva y, precisamente, temporal?

En el artículo 211 del proyecto de ley de migración de 1991 se expresa que la DNM es el organismo que debe elaborar y suministrar la información estadística sobre migraciones a las autoridades nacionales. «cuyo conocimiento sea de su interés». Este artículo supone una abierta violación al derecho de la nación al libre manejo de información sistemática de tipo estadística elaborada por el Estado. La información que al respecto manejaría la DNM no es una información que pueda considerarse de «seguridad nacional», a menos que se trate de casos individuales de personas que se introduzcan al país con propósitos que riñan con la paz social (terroristas, narcotraficantes, etc.), en cuyo caso los organismos de seguridad del Estado (y por supuesto la DNM) tienen todo el derecho a manejar con discrecionalidad la información. Pero se trata de un movimiento simple y llano de trabajadores. Tal como está redactado el artículo 211, la información que manejaría la DNM se pasaría a otros organismos del Estado cuando su conocimiento sea de su interés, es decir, en otras condiciones no se pasaría. Habría un monopolio efectivo de la información por parte de la DNM. La concepción policial de este proyecto de ley se expresa aquí en toda su «cándida» y completa desnudez.

Cuando se trata de la migración de retorno de dominicanos que residen en el extranjero, el proyecto de ley cambia su tono policial y se convierte en un discurso paternalista. Sin embargo, incluso en este punto, yerra. Si nos atenemos al espíritu del documento, en este no deben aparecer referencias a medidas sobre políticas migratorias que podrían articularse para retener en el país a nuestra población profesional que emigra al extranjero o atraer a los emigrantes con políticas que estimulen su regreso al suelo patrio. Estos dos propósitos pueden ser nobles y hasta necesarios, sobre todo en relación con el primer punto, pero son objeto de políticas globales de migración, en una estrategia integrada de desarrollo, y deben ser ejecutadas por otros organismos que no son la DNM, tales como la Oficina Nacional de

Planificación (ONAPLAN), las entidades coordinadoras de los programas de desarrollo, el empresariado nacional, etc. Pero en modo alguno estrategias de ese tipo deben aparecer como parte constitutiva de una propuesta de ley reguladora de la migración.

Hay un aspecto delicado en el proyecto de ley de migración. En alguna de sus partes se hace referencia a organizaciones internacionales que serían empleadas para la ejecución de aspectos o acciones específicos en el marco de los mandatos de la ley. Resulta que estas organizaciones no constituyen organismos oficiales como las Naciones Unidas, de la cual es miembro la República Dominicana. Estas organizaciones han ayudado mucho al país, y ese mérito debe ser reconocido, pero incluso ni siquiera la ONU debe aparecer en una propuesta de ley como la que se desea establecer, salvo en cuestiones muy específicas como la de los refugiados, en cuyo caso serían organismos como el ACNUR los llamados a aparecer en el documento.

Me he concentrado en los aspectos que considero débiles o inadecuados en el proyecto de ley de migración de 1991. Valdría la pena realizar un análisis comparativo entre la vieja ley y este nuevo proyecto que pretende sustituirla. De realizarse se verá que este último casi reproduce la antigua ley de 1939, pero la remoza, para ponerla a tono con los tiempos.

De todos modos, hay una serie de puntos importantes y positivos, como los relativos a la seguridad social de los inmigrantes (aun cuando en ese aspecto también tengo mis reservas y críticas). Mi propósito ha sido suscitar una discusión seria que enriquezca la pieza legislativa y la convierta en un instrumento útil que ayude no solo a definir mecanismos de regulación del complejo mundo de los (in)(e)migrantes, sino que contribuya a insertar su realidad en una estrategia de desarrollo nacional donde ocupen un lugar protagónico y dinámico, tanto los dominicanos que salen como los extranjeros que llegan. Realidades que se escatiman o simplemente se ignoran en el nuevo proyecto de ley.

3. El debate sobre la repatriación de haitianos en la década de los noventa[26]

En un importante trabajo publicado en el periódico *Listín Diario* (26 de agosto de1995), Bernardo Vega, reconocido economista e historiador y uno de los intelectuales más penetrantes del país, ha abordado sin tapujos y de manera directa las repatriaciones de nacionales haitianos. Por la importancia del tema, como por la inteligencia de la argumentación, dicho artículo no puede pasar inadvertido. En lo que sigue me propongo formular algunas reflexiones a propósito del artículo de referencia.

El artículo en cuestión tiene, en primer lugar, una clara virtud política, en el sentido griego del término: la del deber ciudadano en el manejo de las cuestiones públicas. Digo esto pues a nadie se le ocurriría acusar a Bernardo Vega de cerrar filas con los abanderados del racismo y la xenofobia antihaitiana. Sin embargo, su artículo aborda con inusual precisión un tema que ha sido favorito de los albaceas del racismo: la repatriación como recurso para resolver los problemas suscitados por la presencia haitiana en el país. Lo único que en esta ocasión el tema es abordado sin apasionamientos ni prejuicios, con una clara preocupación por las cuestiones nacionales y en un sano espíritu de búsqueda de soluciones a los seculares conflictos entre las naciones haitiana y dominicana.

A partir de las tesis de Bernardo Vega el debate sobre las repatriaciones asume otro carácter que desplaza su eje del excluyente y parcial tema racial, xenófobo y ultranacionalista a una óptica moderna, centrada en los problemas del desarrollo y la necesaria búsqueda de relaciones de cooperación internacional entre naciones limítrofes.

En su artículo Bernardo Vega sostiene que la masiva presencia de fuerza de trabajo haitiana en el país promueve el antihaitianismo, debilita nuestras relaciones políticas internacionales frente a Haití (y la comunidad internacional, agrego yo),

al tiempo que retrasa la modernización de nuestra economía al frenar el crecimiento del salario real.

Bernardo Vega propone como respuesta a esta situación la alternativa de las repatriaciones civilizadas. De asumirse esta estrategia, las repatriaciones se realizarían de modo gradual. Primero —es la propuesta de Vega— en un periodo de tres meses se trataría, por medios civilizados, de persuadir a los inmigrantes a un retorno voluntario a Haití. Luego vendría una segunda etapa (cuyo horizonte temporal no se precisa en el artículo de Vega), donde se procedería a implementar un mecanismo de éxodo voluntario. Las sanciones a los empleadores dominicanos que contraten mano de obra haitiana ilegal aseguraría el éxito de esta etapa. Finalmente, y como recurso extremo, se procedería a la deportación involuntaria, dándosele a los inmigrantes la oportunidad de demostrar la legalidad de su estadía en el país.

La argumentación de Bernardo Vega tiene indudables aciertos. Es verdad que la masiva presencia de mano de obra haitiana en el país es un caldo de cultivo del antihaitianismo. También es incuestionable que esta situación debilita la capacidad política del Estado y la nación dominicanas en el escenario internacional, aunque (a mi juicio) no exactamente por las razones que señala Vega. Finalmente, es cierto que esta situación retrasa el desarrollo de nuestra economía al afectar el mercado laboral en el nivel de los salarios.

Sin embargo, según mi punto de vista, pese a sus virtudes, a la argumentación de Bernardo Vega deben hacérsele reparos significativos en su núcleo esencial. Esto obliga a plantear algunos cuestionamientos tanto en el nivel de las tesis básicas en que se apoya su propuesta como en lo relativo a las medidas de política que sugiere.

Un primer aspecto crítico se manifiesta en el hecho de que cualquier política de repatriación que se organice depende de un diseño más amplio de política migratoria. Cuestión esta que

no aparece claramente definida en el texto del artículo de Vega. De aceptar este punto de vista estamos forzados a reconocer que las repatriaciones, en relación con las políticas migratorias más generales, en nuestro caso resultan medidas contingentes, subordinadas a una lógica reguladora de la movilidad migratoria entre países limítrofes.

Si el asunto es así, de no subordinarse esta estrategia de repatriación a una lógica reguladora más amplia (política migratoria), hay una consecuencia clara: por exitosa que sea una estrategia de repatriación masiva, por más respetuosa de los derechos humanos que se proponga ser, más temprano que tarde se estrellaría contra su propio objeto: la regulación de las migraciones. Podemos repatriar a todos los haitianos residentes en el país y a sus descendientes y si se mantienen los términos estructurales que activan y definen la inmigración como un sistema articulado de relaciones económicas, sociales y políticas al poco tiempo se reproduciría el mismo problema en el suelo nacional.

Al apreciar la situación bajo esta óptica, a mi juicio se desprenden dos conclusiones: la repatriación es solo una opción contingente por considerar no una política en sí misma. Su necesidad no la puede definir directa y únicamente la presencia de mano de obra haitiana en el país, sino —aunque parezca una paradoja— los términos que asuma la implementación de una coherente política migratoria reguladora del flujo de trabajadores a ambos lados de la isla de Santo Domingo. Aun cuando sea por la sola razón que he planteado arriba, las repatriaciones no constituirían la solución definitiva del problema. Sí resulta una de sus expresiones y, en el mejor de los casos, una de las medidas contingentes parar tratar de frenarlo. Y me expreso con absoluta precisión: frenarlo, pero no resolverlo.

En segundo lugar, es claro que la política migratoria se articula a un diseño más amplio de política de desarrollo, de estrategia estatal en el ámbito de las relaciones internacionales, como de modernización política del Estado y la sociedad. En este aspecto,

el argumento de Vega en algunos puntos parece razonar el asunto de manera inversa. Me explico.

Vega aprecia —con acierto— que la masiva presencia de mano de obra haitiana en el país tiende a deprimir los salarios nacionales y supone que al eliminarla también se eliminarían las condiciones básicas que mantienen deprimidos los salarios.

Sin embargo, lo que Vega destaca es el resultado de una situación estructural del agro y del mercado laboral dominicano en su conjunto que no fruto de la inmigración. Es decir, han sido las condiciones estructurales de la economía dominicana las que en determinados sectores han definido un atractivo «nicho laboral» para los inmigrantes, generándose, a partir de allí, el efecto en los salarios que señala Vega. Al ver el asunto de esta manera, la conclusión es clara. Repatriar masivamente no resolvería el problema de los bajos salarios de modo definitivo, pues esto es producto de una situación estructural. El corolario de esta situación es más preocupante: de mantenerse la situación de estructura que genera el «nicho laboral» para el trabajo inmigrante, se reproduciría un proceso de «atracción» de nuevos contingentes de mano de obra inmigrante. Procede, entonces, por partida doble: 1) definir políticas migratorias reguladoras del flujo inmigratorio y regularizadoras de la situación de los inmigrantes y 2) conectar dichas políticas migratorias con un proceso modernizador de la economía que, ciertamente, tiene sus costos políticos.

Un punto clave en el análisis de Bernardo Vega a propósito de las repatriaciones de naturales haitianos es el hecho cierto de que su masiva presencia en los campos dominicanos retrasa la modernización de la agricultura, debido a los bajos salarios que tal situación permite sostener. Aun así, temo que Vega confunde el efecto con su causa. Señala, de manera correcta, la relación entre bajos salarios e inmigración, pero yerra al establecer los factores que la precipitan.

En primer lugar, hasta donde se sabe los trabajadores haitianos en su mayoría son residentes en el país desde hace varios

años o hijos de estos residentes que han nacidos en el país y se encuentran en edad activa. Hasta los setenta esta población se concentraba sobre todo en las áreas cañeras, pero a partir de mediados de esa década, tras la crisis de la industria azucarera, poco a poco se fueron desplazando hacia otros ámbitos productivos agrícolas. Naturalmente, hay un flujo permanente de mano de obra haitiana hacia el país, pero las evidencias parecen sostener que dicho flujo no constituye el grueso del contingente que nutre de manera fundamental los mercados laborales rurales dominicanos.[27]

Esto derrumba una vieja tesis: que la proliferación de trabajadores haitianos en los campos dominicanos fue fruto directo de una «invasión pacífica», calculada y dirigida desde Haití. Las evidencias ponen al desnudo lo contrario: fue resultado de la atracción secular que los productores azucareros, primero, y los no azucareros, después, ejercieron sobre dicha mano de obra, precisamente a consecuencia de su baratura y «docilidad política».

Cuando en los ochenta los residentes haitianos y sus hijos se movilizaron hacia la agricultura no azucarera lo hicieron porque en el campo dominicano se crearon las condiciones políticas y económicas que les permitieron a los productores rurales hacer uso de ese recurso laboral barato. La depresión de los salarios es una consecuencia de este hecho. Es decir, los salarios deprimidos son el fruto de una agricultura atrasada y de una sociedad política con derechos laborales prácticamente nulos. En esa situación la inmigración únicamente profundiza ese marco estructural, no lo produce.

Nos equivocaríamos si creyéramos que eliminar a los haitianos de la agricultura nacional activaría la modernización del país como por arte de magia. Esto no deja de ser cierto en el restringido nivel de la coyuntura, pero no a largo plazo. Los salarios agrícolas reales dominicanos han permanecido deprimidos por lo menos durante los últimos cincuenta años, aún sin

la existencia de una masiva mano de obra haitiana en la agricultura no azucarera.

Esto pone en evidencia la dimensión política del proceso de desarrollo. Mientras los productores tradicionales, sobre todo los grandes finqueros, mantengan su gran poder y los trabajadores dominicanos asalariados de la agricultura no tengan ningún derecho a expresar de manera organizada sus demandas, será difícil evitar la «seducción» del recurso del inmigrante barato, dócil y desguarnecido, como es el trabajador haitiano.

El otro lado de la moneda es esta cruda realidad: la presencia de mano de obra haitiana en la agricultura dominicana es tal que resulta poco menos que imposible prescindir de ella a riesgo de poner en peligro rubros productivos como el café y el arroz y en algunas regiones, como la Línea Noroeste, hasta cultivos agroindustriales modernos, como el tomate. De aquí que ninguna medida represiva contra los patronos rurales tendrá éxito sin la previa existencia de cambios en las relaciones de fuerza entre trabajadores asalariados rurales (sin distinción de nacionalidades) y productores y la modernización de las relaciones sociopolíticas del campo en su conjunto. Asimismo, sin la modernización global del mercado laboral rural y su correlativa modernización productiva poco se podría hacer para asegurar la elevación de los salarios rurales y el consecuente acicate para el aumento de la productividad. Aun cuando lográsemos repatriar masivamente a la casi totalidad de los haitianos que hoy residen en el país, los problemas enunciados arriba persistirían si no se producen los cambios señalados.[28]

Toda la discusión hasta aquí sostenida debe articularse en torno a un necesario debate lamentablemente escatimado en el país, el cual puede resumirse en una sencilla interrogante: una política (no me refiero a una simple ley que debe ser solo parte de dicha política) reguladora de la inmigración, en este caso de nacionales haitianos, ¿debe dirigirse básicamente al control de la movilidad del trabajador inmigrante individual o a la

regulación del sistema migratorio en el cual dicho migrante se encuentra inscrito?

Si atacamos el problema por el lado del inmigrante aislado no veo manera de relacionar la política migratoria con estrategia de desarrollo alguna y con medidas de modernización política de la sociedad. Por el contrario, si la conducta del migrante es regulada por un sistema migratorio, entonces podremos prever su racionalidad y definir el ámbito donde los «actores no laborales» (buscones, contratadores y el propio Estado) que forman parte de este sistema pasan a controlar los movimientos del migrante. En consecuencia, en este ámbito se podría definir una coherente estrategia que busque resolver el problema de la inmigración haitiana.

Sin entrar en mayores detalles, al asumir esta óptica lo primero que claramente se aprecia es que el inmigrante haitiano constituye solo la punta del iceberg de un gran sistema que involucra a muchos actores: buscones e intermediarios (civiles y militares), burócratas del Estado, empresarios agrícolas y urbanos. La modernización del sistema es lo que debe ser tenido como mira y ello entraña la clara comprensión de que hacerlo afectará intereses económicos y políticos muy fuertes, como bien señala Bernardo Vega. Pero lo más importante es destacar que en esta óptica el problema no se encuentra tanto en la sábana (la masa de inmigrantes) sino más bien en la enfermedad (la masa de intermediarios, burócratas y productores) que se benefician de esta mano de obra inmigrante. Sin modernizar ambos polos, cualquier política migratoria, incluida la masiva repatriación, se encuentra condenada al fracaso.

El tercer gran problema que plantea el artículo de Bernardo Vega que comento es el estatus legal de los inmigrantes. Sin entrar en la batalla jurídica que este debate impone, deseo señalar al menos los siguientes puntos: Una estrategia que se concentre en la repatriación como el mecanismo decisivo para la solución del problema inmigratorio corre el riesgo de verse envuelta en los problemas internacionales que precisamente desea evitar.

¿De qué modo podemos dar garantías al inmigrante, sobre todo a sus descendientes nacidos en el país, de que sus derechos serán respetados al evaluar su condición de inmigrante legal o ilegal si previamente no se han definido los instrumentos de política migratoria a nivel jurídico, social y político que le permitirán demostrar su estatus migratorio? Este simple hecho revela lo que he venido insistiendo: la repatriación masiva solo tiene sentido como medida contingente y coyuntural, a la que se recurre en caso extremo. Pero también pone de manifiesto la cuestión de los derechos humanos en la implementación de cualquier instrumento de política migratoria. Lo pertinente, insisto, es el diseño de una estrategia reguladora de la inmigración. Al asumir este punto de vista se impone una serie de tareas estrechamente vinculadas entre sí.

1. En primer lugar, la cuantificación aproximada de la cantidad de nacionales haitianos residentes en el país, cuestión que nunca se ha tratado, al menos con el rigor científico que demanda el hecho, ya que existen procedimientos cuantitativos que permiten aproximaciones razonables.[29]
2. En segundo lugar, la creación de medidas legislativas que superen el obsoleto instrumento jurídico de que disponemos en materia migratoria. En otra serie de artículos, publicados en el periódico *El Siglo*,[30] y que aparecen en el presente libro organizados en el capítulo precedente, he señalado mis críticas al anteproyecto de ley migratoria que al parecer podría elevarse al Congreso Nacional en algún momento.
3. En tercer lugar, es necesario crear el marco institucional a nivel civil que permita a los inmigrantes y sus descendientes el acceso a asesorías jurídicas que le ayuden a regularizar su situación y, sobre todo, que contribuya a que sus derechos sean reconocidos en el plano jurídico-político, económico y social.

En 1985 Franc Báez Evertsz y Wilfredo Lozano publicaron un libro sobre los inmigrantes haitianos en la cosecha cafetalera dominicana.[31] En ese texto se sugería un conjunto de medidas de política migratoria que por su pertinencia hoy las resumo, a título de conclusión:

1. En primer lugar, Báez y Lozano sugerían que era urgente definir mecanismos que permitieran eliminar definitivamente la inmigración ilegal, que es la base de todo el sistema inmigratorio que nos ocupa. Sin el bloqueo a la inmigración ilegal cualquier medida reguladora de la inmigración carece de significado, incluida la repatriación masiva.
2. En segundo lugar, contemplar un plan de reducción gradual de la inmigración regular, puesto que entendíamos en ese momento (de esto hace ya más de quince años) que en el país existía un contingente de trabajadores haitianos residentes y descendientes nacidos en el país, que definían una oferta estable y suficiente para satisfacer las demandas de mano de obra en los cultivos específicos donde esta era empleada. Hoy la situación parece darnos la razón. Un corolario de esta tesis era la necesidad de definir controles más estrictos para el retorno de los migrantes legales que ingresaran temporariamente al país.

Báez y Lozano formularon también una serie de propuestas que relacionaban la estrategia de regulación de la inmigración de mano de obra haitiana con medidas de política económica, laboral y social tendentes a la modernización de la agricultura nacional, tales como salarios mínimos rurales con base en mecanismos reguladores que permitieran aumentos graduales según los cambios del costo de la vida y la productividad agrícola, 2) mejoras en las condiciones habitacionales y de salubridad de las residencias de los trabajadores agrícolas, 3) derecho libre

de asociación de los jornaleros sin tierra y 4) extensión al campo de los beneficios de la seguridad social en el caso de los jornaleros asalariados.

Para la implementación de esas medidas sugirieron la creación de comisiones de alto nivel integradas por los propios productores rurales, trabajadores agrícolas y dirigentes sindicales, funcionarios estatales y miembros del Congreso, comisiones que podrían contar con asesoría internacional de organismos como OIT, ACNUR, OIM, etc.

Finalmente, Báez y Lozano planteaban la urgente necesidad de que se regularizara el estatus migratorio de los residentes haitianos y sus descendientes. Para tal fin considerábamos dos medidas básicas: 1) Concesión de residencia legal a aquellos residentes que hayan durado en el país determinado número de años, mínimo que sería definido por las comisiones de trabajo y mecanismos jurídicos creados a tal efecto. 2) Reconocimiento de la condición de nacional a los descendientes de estos residentes nacidos en suelo nacional, previa demostración de filiación.

Las modalidades y variantes de estas medidas pueden ser muchas,[32] pero estoy convencido de que hoy más que ayer no resolveremos nada en materia de la inmigración haitiana si no asumimos medidas de largo alcance, como la que hace más de tres lustros Báez y yo sugerimos, y como la que con valentía, inteligencia y buena voluntad Bernardo Vega nos propone.

Notas de la introducción y capítulo I

1 Núñez, Manuel (2001). *El ocaso de la nación dominicana*, 2.ª Edición. Editorial Letra Gráfica, Santo Domingo.

2 Publicado originalmente en el periódico *Hoy* en 1991.

3 Para una visión general del lugar del mito en la organización de la cultura, véase a Kirk, G. S. (1970). *El mito, su significado y funciones en la antigüedad y otras culturas* (Paidós, Buenos Aires), que resume muy bien el pensamiento contemporáneo sobre el tema desde Dumezil hasta Levy Strauss.

[4] Véase a Karl Mannhein (1966). *Ideología y utopía*, Madrid. En clave marxista debe verse el clásico ensayo de Louis Althusser (1981). «Ideología y aparatos ideológicos de Estado», en *Posiciones*, Editorial Grijalbo, México. La idea del mito como agente de movilización política debe verse en Sorel, G. (s. f). *Reflexiones sobre la violencia*, La Pléyade, Buenos Aires.

[5] Véase a Gramsci (1967). *Los intelectuales y la organización de la cultura*, Editorial Grijalbo, México. Un análisis sobre la función de los intelectuales puede verse también en Bobbio, N. (1998). *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*, Paidós, Buenos Aires.

[6] Este argumento nacionalista queda bien expuesto en Balaguer, J. (1983). *La isla al revés*, Santo Domingo. El libro de Manuel Núñez (2004). *El ocaso de la nación dominicana,* es un texto erudito que expresa la versión moderna de este punto de vista, en un perfil sustancialmente más conservador.

[7] En 2005, diez años después de haberse escrito este trabajo, los nacionalistas han procedido a ampliar este último argumento con una teoría más sofisticada, cuyo eje es el mercado de trabajo. Este nuevo argumento se aproxima mejor a lo que en realidad acontece con la inmigración, pero igualmente se inscribe en una perspectiva que equivoca el lugar de los hechos. Más abajo, en el capítulo que trata sobre las repatriaciones analizo la cuestión del mercado de trabajo y la inmigración. Una síntesis clara del problema la presenta el *Informe de desarrollo humano de la República Dominicana* del PNUD de 2005.

[8] La literatura clásica sobre el tema lo demuestra claramente. Véase Báez Evertsz, F. (1986). *Braceros haitianos en la República Dominicana*. Editora Taller, Santo Domingo; Jansen, S. y Millán, C. (1991). *Género, trabajo y etnia en los bateyes dominicanos*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Programa de Estudios de la Mujer. Editora de Colores, Santo Domingo; Lozano, W. y Báez Evertsz, F. (1985). *Migración internacional y economía cafetalera. Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en la República Dominicana*. CEPAE, impreso por Editora Taina. Santo Domingo; Lozano, W. (ed.) (1992). *La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y la República Dominicana*. Programa FLACSO-República Dominicana-Centro Norte-Sur Universidad de Miami. Santo Domingo; Lozano, W. (1998). *Jornaleros e inmigrantes*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo;

Murphy, M. (1986): *Dominican Sugar Plantation: Production and Foreign Labour Integration*. Praeger Publishers, N. Y.; Moya Pons, F. *et al.* (1986). *El batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar.* Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Impresión Amigo del Hogar, Santo Domingo.

[9] Véase a Moya Pons, F. *et al.* (1986). *El batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar,* que es hasta hoy día la investigación empírica más completa producida en el país sobre este fenómeno. Estudios más recientes, como los de Argelia Tejada, documentan la nueva realidad del batey. Véase a título de ilustración su texto sobre el ingenio Barahona (2005). *Comunidades cañeras del Ingenio Barahona: población estacionaria, mujeres y salud*, mimeo, Santo Domingo.

[10] El texto señero de la teoría de la nueva esclavitud es el de Lemoine, M. (1981). *Sucre Aimer. Esclaves aujour hui dans les Caraibes,* Nouvelle Societé des Ëditions Encre, Paris. Para una crítica del argumento de la nueva esclavitud ver a Dore y Cabral: «Migración haitiana y trabajo en la República Dominicana: ¿esclavitud o capitalismo?», en Wilfredo Lozano (ed.) (1993). *La cuestión haitiana en Santo Domingo*, FLACSO-Programa República Dominicana y North-South Center de la Universidad de Miami, impreso por Amigo Del Hogar, Santo Domingo. También puede consultarse a Wooding, B. y Moseley-Williams, R. (2005). *Les immigrants haïtens et leurs descendants en République Dominicaine*. Editora Búho, Santo Domingo.

[11] Esa era la situación de las estimaciones a principio de los años noventa. Hoy día, quince años después, claramente la presencia de mano de obra inmigrante haitiana ha aumentado. El estudio FLACSO-OIM de 2002, publicado en 2004 (*Encuesta Nacional de Mano de Obra Inmigrante Haitiana*) proporciona información que le permite al PNUD proponer varias hipótesis estimativas para el año 2003: una mínima de 183 mil inmigrantes, una moderada de 611 mil y una máxima o alta de un millón doscientos mil. Sobre el debate en torno a las cifras y la necesidad de crear políticas institucionales que generen informaciones confiables véase a Báez Evertsz y Lozano (2005).

[12] Veinte años después de haber escrito esto, las evidencias que hoy se tienen sostienen lo afirmado: la cosecha cafetalera dominicana depende de la mano de obra inmigrante; en las cosechas de arroz su presencia se ha incrementado sustancialmente. Cultivos como el tomate e incluso el tabaco reconocen una importante presencia de la inmigración y en

la economía urbana la mano de obra inmigrante predomina hoy día en los trabajos duros de la construcción. Véase FLACSO/OIM (2004).

[13] Véase el libro de Báez Evertsz (2001). *Vecinos y extraños. Migrantes y relaciones interétnicas en un barrio popular de Santo Domingo,* Servicio Jesuita a Refugiados/as, Santo Domingo.

[14] Véase James, C. L. R. (2003). *Los jacobinos negros. Toussaint L Ouverture y la revolución de Haití,* Turner y Fondo de Cultura Económica, Madrid.

[15] Sobre el caso de la hibridación cultural de las naciones caribeñas y el particular legado de la herencia africana es imprescindible la consulta de Mintz, S. (1989). *Caribbean transformations,* Columbia University Press, N.Y.

[16] Véase respecto a este debate el informe del PNUD sobre República Dominicana de 2005.

[17] Al respecto véase el Informe de Desarrollo Humano del PNUD para República Dominicana de 2005, así como el libro de Báez Evertsz (2005). *Vecinos y extraños. Migrantes y relaciones inter-étnicas en un barrio de Santo Domingo*.

[18] Publicado por entregas en el periódico *El Siglo* en 1995.

[19] Se trata del Proyecto de Ley General de Migración elaborado por el consultor internacional Gino Romagnoli de la OIM y presentado en 1991. Un análisis de esta propuesta, como la de su nueva versión de 2000, se encuentra en el documento: «Justificación de motivos para la reforma del proyecto de ley de migración del año 2000». Ver apéndice.

[20] Como cualquier dominicano medianamente enterado de las cuestiones de la vida pública sabía que en 1994 el tema inmigratorio se manejó en la campaña electoral de ese año como un arma contra el PRD y José Francisco Peña Gómez su líder y candidato a la presidencia. En 1996 el tema del racismo resurgió como argumenté en mi artículo de 1991, pero esa vez con una consecuencia política directa: la de la alianza entre el PLD, el PRSC y la FNP, que culminó en la derrota electoral de José Francisco Peña Gómez en la segunda vuelta electoral en julio de ese mismo año.

[21] La problemática relativa a los dominicanos de ascendiente haitiano con todo y ser el eje central del debate sobre la inmigración en la perspectiva de la cuestión nacional no ha sido estudiada con la profundidad y el rigor que merece. El debate se ha concentrado principalmente en la discusión sobre si ese conglomerado tiene la condición de ciudadanía dominicana por derecho de nacimiento por haber nacido en el país o

si se trata, como plantea el pensamiento conservador, de inmigrantes ilegales. Los pocos estudios sistemáticos que se han hecho en este sentido remiten a sus características socioantropológicas y su condición de exclusión social y ciudadana. En la perspectiva propiamente jurídica el estudio más completo al respecto continúa siendo el de Carmen Amelia Cedeño: «La nacionalidad de los descendientes de haitianos nacidos en la República Dominicana», en Wilfredo Lozano (ed.) (1993). *La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y la República Dominicana*. Programa FLACSO-República Dominicana-Centro Norte-Sur Universidad de Miami. Santo Domingo. El Centro Juan Montalvo ha publicado algunos estudios de importancia al respecto. Véase también la bibliografía levantada por Orlando Inoa sobre las relaciones dominico-haitianas (1994). *Bibliografía haitiana en la República Dominicana*, Centro de Investigaciones Históricas, Facultad de Humanidades, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, y la levantada por Frank Moya Pons (1992). «Contribución a la bibliografía acerca de la frontera dominico-haitiana, la presencia haitiana en Santo Domingo y las relaciones dominico-haitianas», en Lozano, W. (ed.) (1992). *La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y la República Dominicana*. Programa FLACSO-República Dominicana-Centro Norte-Sur Universidad de Miami. Santo Domingo. El texto más reciente sobre los dominicanos de ascendiente haitiano es el de Ayacx Mercedes (2004). «¿Por qué los dominico-haitianos están colocados en la base de la estratificación socioeconómica de los ciudadanos dominicanos? Mecanismos de exclusión socio-étnica en una sociedad mulata», en *Estudios Sociales,* vol. XXXVII, núm. 138, octubre-diciembre.

[22] Un ejemplo concreto de lo afirmado es el hecho de que mientras la legislación norteamericana es muy clara en el manejo del tema de la ilegalidad y establece con precisión los procedimientos legales y los derechos consecuentes que incluso tienen los inmigrantes ilegales, nuestra legislación es ambigua, no en el reconocimiento del derecho al debido proceso de que deben gozar también los ilegales, sino en cuanto al procedimiento de implementación de esos derechos. Para un análisis de la complejidad del fenómeno migratorio en la República Dominicana de cara a un mundo global e interdependiente véase el *Informe de desarrollo humano República Dominicana de 2005* preparado por el PNUD.

[23] El transnacionalismo migratorio introduce un nuevo ingrediente al producir verdaderas comunidades transnacionales cuyos integrantes de hecho operan como sujetos sociales en dos contextos estatal-nacionales (los de la sociedad de origen y de recepción) y cuyos recursos económicos desplazados, en forma de remesas o de aportes a sus comunidades de origen, producen un reacomodo significativo en el ejercicio de la política local, principalmente. Para una discusión de esta problemática véase a Portes, A., Guarnizo L. y Landolt, P. (2003). *La globalización desde abajo: transnacionalismo y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina,* Porrúa-FLACSO México.

[24] Al ser aprobada la Ley General de Migración 285-04 pasó a llamarse Dirección General de Migración (DGM).

[25] Hoy sabemos que en términos relativos el sector construcción urbano es el de mayor concentración relativa de mano de obra haitiana inmigrante. Pero debe tomarse esta afirmación con cuidado, pues eso no indica que la agricultura haya dejado de tener una gran significación como sector que absorbe mano de obra inmigrante.

[26] Publicado por entregas en el periódico *El Siglo* en 1995.

[27] Sobre la dinámica de los flujos consúltese a Lozano, W. (1990). Lozano, W. y Báez Evertsz, F. (1985). *Migración internacional y economía cafetalera. Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en la República Dominicana*. CEPAE, impreso por Editora Taina. Santo Domingo; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2004). *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo. Báez Evertsz, F. y Lozano, W. (2006). «Las cifras de la inmigración», en *Revista Dominicana de Política Exterior*, vol. I, núm. 1.

[28] La declaración de funcionarios de instituciones del gobierno que tienen que ver con la inmigración haitiana son ilustrativas de la complejidad del problema. Mientras funcionarios del gobierno vinculados con los organismos de control fronterizo y migratorio asumen una postura pro deportaciones masivas y de alguna forma hacen causa común con la derecha política neonacionalista, funcionarios vinculados a los ministerios que tienen que ver con la producción nacional, como son los casos de la Secretaría de Agricultura, la OPRET (que maneja importantes programas de construcciones urbanas) y la propia Secretaría de Obras Públicas asumen una postura más cauta, llegando a declarar algunos de sus incumbentes que al menos en la agricultura y en las

construcciones urbanas la economía dominicana no puede prescindir de la mano de obra haitiana inmigrante. Por ejemplo, en un momento de controversial debate sobre la importancia de la mano de obra inmigrante para el mercado laboral dominicano, el ingeniero Diandino Peña, alto funcionario estatal ligado al mundo de las construcciones declaró que sin la mano de obra haitiana inmigrante el negocio de las construcciones no se sostendría.

[29] Sobre esta problemática en particular véase el artículo de Franc Báez Evertsz y Wilfredo Lozano (2006). «Las cifras de la inmigración».

[30] Actualmente, el país cuenta con una nueva ley de migración (285-04), ciertamente, pero, como se sabe, esta constituye un formidable ejemplo de incoherencia en su estructura interna, viola la Constitución en numerosos aspectos, como se demuestra en este libro, y retrotrae el debate a un punto que ya en 2001 se pensaba superado: el de pretender resolver con la simple represión un complejo problema, como la inmigración ilegal, y asignar a una ley lo que es atributo único de la Constitución: decidir quién es o no es dominicano, al menos en términos del texto legal. El análisis crítico del nuevo texto de ley migratorio se realiza en la segunda parte de este libro.

[31] Lozano, W. y Báez Evertsz, F. (1985). *Migración internacional y economía cafetalera. Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en la República Dominicana.* CEPAE, impreso por Editora Taina. Santo Domingo.

[32] El trabajo de Báez Evertsz, F. (1997). *Migración y relaciones dominico-haitianas. Elementos para la definición de una política sobre la inmigración laboral haitiana* (mimeo) (documento elaborado para la Oficina del Ordenador Nacional para la Convención de Lomé IV, Santo Domingo) es a mi juicio la reflexión más completa, objetiva y sugerente sobre el diseño de una política inmigratoria ordenadora y reguladora de la inmigración haitiana de tipo laboral. Este esfuerzo intelectual revela que lejos de lo que el pensamiento conservador supone, en el país sí se han realizado esfuerzos sistemáticos y viables para dotar al Estado dominicano de esquemas de política migratoria realizables y prácticos, sin necesidad de producir ninguna conmoción política e institucional en nuestras estructuras estatales.

CAPÍTULO II:
La nueva Ley de Migración 285-04 y sus problemas

El 16 de agosto de 2003 el entonces presidente del Senado, señor Jesús Vázquez, en su discurso ante la Asamblea Nacional declaró que en la agenda de trabajo que llevaría su presidencia del hemiciclo figuraba reintroducir el proyecto de una nueva ley de migración. Un mes después, en junio, el proyecto era reintroducido, encargándose a una comisión especial su revisión, como paso previo a su discusión ante el hemiciclo. Para esta tarea fue designado el senador Tonty Rutinel.

Como el lector podrá apreciar en lo que sigue, los trabajos de dicha comisión senatorial en vez de asumir el proyecto de ley de migración que se había consensuado en el año 2003, retomó el proyecto del año 2000 del cual se había harto demostrado su inconsistencia, vicios de fondo en el contenido y orientación claramente violatoria de derechos.

En esas condiciones, según tengo entendido, luego de diversas consultas y ante la insistencia del canciller Guerrero Prats y otras autoridades del Gobierno al más alto nivel, el senador Rutinel convino en asumir como base de las discusiones de la comisión el proyecto que en el año 2003 había logrado consensuar la Cancillería de la República con diversos sectores políticos, gubernamentales e intelectuales. La nueva ley de migración es un resultado directo del trabajo de dicha comisión senatorial. Las complejidades de este proceso se podrán apreciar en esta segunda parte.

En este capítulo se presenta la respuesta al trabajo de la comisión senatorial que en su momento tomó la forma de una comunicación

al canciller Guerrero Prats seguida de un informe especial. Con ese documento el lector podrá apreciar la unilateralidad de los debates senatoriales, así como los problemas del proyecto de ley que la comisión senatorial se proponía presentar al Congreso.

Asimismo, incluyo un informe preparado para la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) a propósito de los problemas y contradicciones que presenta la nueva ley de migración de cara a su implementación.

Estos escritos le permitirán al lector apreciar el alcance del debate sobra la nueva ley de migración en su fase congresional, a partir de la reintroducción del proyecto del 2000, posteriormente retirado e introducido el de 2003. Permitirá también reconocer la naturaleza de los problemas y contradicciones del texto de ley que finalmente fue aprobado.

Sin embargo, hubo una fase previa a los debates senatoriales, que fue la que entre febrero de 2001 y finales de 2003 permitió articular una discusión del proyecto de ley preparado por la Cancillería dominicana, luego modificado y consensuado por la Comisión de Trabajo creada por la propia Cancillería, como ya se ha hecho referencia. Los textos de estas discusiones no se dieron a la luz pública y básicamente consisten en las actas de los debates de la comisión y el proyecto consensuado que finalmente produjeron los trabajos de esta. Esa documentación se hace pública por primera vez en este libro en su apéndice de documentos. Fueron estos resultados del trabajo de la Cancillería los que precisamente fueron echados de lado por la Comisión Senatorial que discutió -y finalmente logró que se aprobara- el nuevo texto de ley de migración tal como lo conocemos hoy.

1. Informe sobre el proyecto de ley de migración propuesto por la Comisión Senatorial[1]

El presente informe consta de tres partes. En la primera se presentan los ejes o dificultades centrales que se entiende

contiene el proyecto de ley de migración que la Comisión Senatorial que preside el senador Tonty Rutinel ha elaborado. En una segunda parte se señalan los aspectos básicos objeto de críticas a nivel del articulado del proyecto. En una tercera parte se hacen señalamientos puntuales sobre algunos de esos artículos y finalmente se plantean una serie de recomendaciones.

Problemas generales

El texto que la Comisión Senatorial propone reintroduce una serie de artículos y puntos de vista del viejo proyecto introducido por el gobierno de Leonel Fernández en el año 2000, asumiendo como esqueleto o base el Proyecto-Tolentino en su última versión, consensuada con un grupo de trabajo de expertos, profesionales y dirigentes políticos.[2] Es necesario recordar que esta última propuesta discutida y acordada por el grupo de trabajo había superado en el año 2003 los problemas que ahora en la presente versión de 2004 la Comisión Senatorial reintroduce en su nueva propuesta de ley de migración.

Es preciso reiterar que el texto propuesto por la Cancillería en 2002 fue objeto de una seria revisión entre 2002 y 2003 por un grupo de expertos con puntos de vista que representaban las diversas posiciones que en el país existen sobre la materia. Fruto del consenso alcanzado entre los expertos y personalidades políticas de dicho grupo se arribó a la versión de 2003, que es en la que se basa la Comisión Senatorial.

Una primera aproximación al texto que la Comisión Senatorial se propone presentar al pleno del senado para aprobación revela una serie de problemas que deben ser objeto de críticas en varios niveles:

1. En primer lugar, en el texto se reconocen dificultades en el enfoque general asumido. En su base acoge la propuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores del año 2003, pero

al introducirle reformas reorienta el sentido del proyecto base, por lo que resulta un texto radicalmente distinto al original. Con ello el texto retoma el enfoque policial del proyecto de ley de 2000, en el cual la cuestión migratoria se orientaba esencialmente a los problemas derivados de la inmigración laboral haitiana, que prácticamente anulaba los otros niveles de la cuestión inmigratoria y descuidaba completamente el asunto emigratorio. Por lo demás, el proyecto de ley en la nueva forma asumida, al igual que el de 2000, desconoce el sentido general de toda ley de migración moderna: asumir el fenómeno migratorio como parte de un proceso más general de desarrollo nacional e inserción en la escena mundial y que por ello demanda controles estrictos en el marco de la soberanía del Estado nación dominicano, al igual que del respeto a los derechos de los sujetos migratorios, sean estos inmigrantes al Estado nación dominicano o emigrantes dominicanos a otros Estados naciones, para lo cual, respetando la soberanía de dichos Estados, el Estado dominicano está en la obligación de defender a sus emigrados. En una palabra: la versión del proyecto de ley de migración de la Comisión Senatorial asume un enfoque muy restringido donde la inmigración laboral prácticamente se asume como inmigración de trabajadores temporeros haitianos ilegales. Esta inmigración, con ser la más numerosa y que a todas luces tiene que ser controlada y frenada, no debe restringir el esfuerzo legislativo, pues se trata de regular y controlar todo proceso inmigratorio. Por lo demás, la propuesta senatorial descuida la cuestión emigratoria.

2. En segundo lugar hay un enfoque restrictivo, excluyente y desconocedor de las realidades económicas de la nación en el manejo de la cuestión inmigratoria laboral. El proyecto que persigue hacer aprobar la comisión senatorial malentiende el sentido general del enfoque que el texto de

la Secretaría de Relaciones Exteriores (2003) planteaba en esta materia. En la práctica intenta retroceder el enfoque del asunto migratorio al enfoque de la inmigración de braceros en la modalidad de contingentes, contemplada en la versión del Ministerio de Relaciones Exteriores de 2002 y 2003, pero sin ser restrictivo, al contemplar también la inmigración laboral temporal de forma individual. En el enfoque de Relaciones Exteriores, se asume un modelo de regulación y estrictos controles inmigratorios del trabajador temporero, exigiendo alguna modalidad de visado para su ingreso al país,[3] que en todos los casos (incluida la inmigración de contingentes) debe ser de carácter individual. Con este enfoque se entiende que se apuntaba a resolver tres asuntos claves de este tipo de inmigración: el control de la entrada y la salida, es decir, la estricta regulación migratoria; el respeto a los derechos humanos en un marco de estricto control inmigratorio; el ingreso del trabajador temporero en un esquema funcional de acuerdo con necesidades concretas de la economía dominicana, no exclusivamente azucarera, como parece ser el enfoque que predomina en la propuesta de la Comisión Senatorial.[4]

3. El texto de la Comisión Senatorial oscurece el manejo del asunto de los derechos humanos, sobre todo el de la garantía al derecho al debido proceso, retrotrayendo el enfoque de la ley a un modelo ya superado a nivel internacional e incluso en el país entre sectores sociales que al discutir durante más de un año estos asuntos lograron alcanzar un consenso que permitía: reconocer la necesidad de garantizar al inmigrante el derecho al debido proceso, explicitar el apego a los derechos humanos y definir una vía de aplicación de ambos elementos según la condición de legalidad del inmigrante. En la propuesta del senado este enfoque desaparece. Vinculado a ello,

pero no necesariamente reducido a este asunto, el texto de la Comisión Senatorial se precipita a resolver asuntos de orden constitucional que deben tratarse en ese ámbito al intentar limitar los derechos de los extranjeros nacidos en el país. Por lo demás, en la práctica el texto del Senado pretende involucrar al Congreso de la República en el diseño y aplicación de políticas públicas que son de estricto derecho y obligación del Poder Ejecutivo. Con ello, además de violar preceptos constitucionales respecto a la independencia de los poderes del Estado, el texto de la Comisión Senatorial sencillamente desconoce o no comprende las implicaciones de tres asuntos que estaban claros en la propuesta de Relaciones Exteriores: a) la diferencia entre ámbitos de diseño de políticas y de aplicación de políticas en materia migratoria, b) la necesidad de integrar en un enfoque complementario las diversas instancias del Poder Ejecutivo que intervienen en este proceso y c) la necesidad de asegurar un modelo institucional donde los que son responsables de la aplicación de la política migratoria no deben ni pueden ser quienes controlen su diseño. De ahí que en el texto de la Comisión Senatorial no se comprende la idea del Consejo Nacional de Migración y el Instituto Nacional de Migración, siendo este último sustituido en la práctica por la Secretaría de Estado de Trabajo.

4. En la propuesta de la Comisión Senatorial no se comprende la necesidad de que en un país como la República Dominicana, de alta inmigración y emigración, una legislación migratoria tiene que ser coherente en el manejo de ambos niveles: asegurar los derechos humanos de los emigrantes nacionales y respetar los mismos derechos de los inmigrantes extranjeros; dar coherencia a las regulaciones de la inmigración como a las de la emigración no solo en la regulación de salida o entrada, sino en la sanción a la violación a la ley, tras la inmigración o la emigración

de ilegales. No se puede ser estricto en un nivel (el de la inmigración ilegal) dejando de serlo en el otro (el de la emigración ilegal).

5. Finalmente, hay problemas de coherencia del articulado del proyecto de ley de migración que la Comisión Senatorial se propone presentar al pleno del Senado. En este sentido llaman la atención dos aspectos: errores en materia de redacción en asuntos elementales como, por ejemplo, confundir regularizar con regular, que en cualquier caso pueden estar revelando las debilidades reduccionistas del proyecto al confundir los requisitos y condiciones regulatorios de todo proceso inmigratorio, con las propias de las evidentes necesidades que tiene el país de normar y ordenar la situación irregular de miles de inmigrantes haitianos. Limitar las formas delictivas de asociación inconstitucional y reñida con el orden democrático a las organizaciones terroristas, traería serios problemas de interpretación al aplicar la ley a quienes pretendan subvertir el orden democrático en el país.

Un análisis más detallado de las cuestiones generales arriba señaladas permite reconocer una serie de problemas e incoherencias de la propuesta de ley de migración que la Comisión Senatorial se propone presentar al pleno del Senado para fines de aprobación.

1. Problemas constitucionales (artículos 8, 9, 12, 28).
2. Problemas en el enfoque de la inmigración laboral: trabajo temporero (artículos 19, 35, 36).
3. Problemas en el desconocimiento de compromisos internacionales en tratados y convenciones (esto aparece sobre todo a nivel de los considerandos y el artículo 25).
4. Problemas con las garantías del debido proceso y derechos humanos (artículos 22, 24, 25, 35, 28).

5. Problemas con el proceso de otorgamiento de visados (artículos 14, 16, 60, 62).
6. Problemas con las relaciones entre poderes: intromisión del Poder Legislativo en la elaboración y aplicación de políticas públicas (Consejo Nacional de Migración e Instituto Nacional de Migración) (artículos 7, 8, 9, 12).
7. Problemas en la articulación de los organismos públicos donde se genera y aplica la política migratoria: desconocimiento del ámbito de operación del Consejo Nacional de Migración y el Instituto Nacional de Migración al hacerlo chocar con el Ministerio de Trabajo (artículos 8, 9, 12,14).
8. Desconocimiento de autoridad de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores y vuelta atrás en el predominio del Ministerio de Interior en la coordinación de la política nacional de migración y la aplicación de la política migratoria: desconocimiento del enfoque integral del proceso de relación entre generación de políticas y su aplicación y entre los organismos del Gobierno central. Pérdida de poder de la Comisión Nacional de Migración (artículos 8, 9, 12, 14).
9. Sentido policial del proceso de regularización y funcionalidad de este al predominar un enfoque previo condicional de potencial deportación masiva como condición del proceso de regularización (artículo 152).

Recomendaciones

1. Si la Comisión Senatorial desea hacer una verdadera contribución al país en materia migratoria debe proceder de un modo distinto a como lo ha hecho hasta ahora. Por lo pronto debe establecer una vinculación más estrecha con la Cancillería de la República, a fin de organizar de manera sistemática el análisis del proyecto de ley. En consecuencia, los senadores de la República vinculados a la

Comisión deben reunirse en algún momento con los técnicos que prepararon el documento de ley propuesto por Cancillería y con el propio canciller, así como con el grupo de trabajo que consensuó la última versión del proyecto de ley en el año 2003.

2. Debe conversarse con el Dr. Hugo Tolentino. En este sentido, la recomendación es que el canciller de la República y el senador Rutinel se reúnan con el Dr. Tolentino, permitiéndole a este último que exprese su punto de vista con amplitud y tiempo suficiente.
3. Debe consultarse a un grupo de abogados constitucionalistas, a fin de discutir las implicaciones constitucionales de muchos puntos del proyecto de ley que la Comisión desea someter al pleno del Senado, ya que hay artículos en el texto de ley que exceden los asuntos propiamente migratorios e incursionan en materia constitucional en el tema de la nacionalidad y los derechos humanos. Asimismo, en los artículos, a nuestro juicio, hay violaciones a la independencia del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo en lo relativo al diseño y aplicación de la política a partir de una errática interpretación del mandato constitucional en materia migratoria que refiere a que el Poder Legislativo es quien elabora todo lo relativo a las materias de leyes de migración, como lo hace en otros ámbitos, pero de ahí no se deduce que es el Congreso de la República la instancia que diseña y aplica las políticas migratorias.
4. La discusión del tema de la ley de migración no debe acelerarse innecesariamente. De alguna manera este tema debe ser consensuado lo más ampliamente posible, como ya lo hizo en su momento la propia Cancillería. Por ello debe considerarse vincular a este debate a representantes del nuevo gobierno electo que asumirá el poder el 16 de agosto del presente año 2004.

5. Asimismo, como el proyecto en su versión reformada fue presentado por el presidente Hipólito Mejía en el año 2001 a iniciativa del canciller Hugo Tolentino, todo este asunto debe también involucrar en el debate a la instancia presidencial. Por eso recomendamos vincular en lo posible a la vicepresidenta de la República Dra. Milagros Ortiz Bosch en las discusiones de la propuesta. Una reunión de alto nivel entre la vicepresidenta, el canciller de la República, el presidente del Senado, el senador Rutinel y el Dr. Tolentino sería altamente beneficiosa.
6. Finalmente, es importante que en este momento del debate la Secretaría de Relaciones Exteriores asuma una posición respecto al porvenir del proyecto que la Comisión Senatorial propone someter a aprobación. La Cancillería debe responder varias preguntas: ¿Este proyecto de la Comisión Senatorial refleja la posición de Cancillería respecto al problema migratorio? En caso negativo: ¿Entiende la Cancillería que, aunque el proyecto no refleje su posición, es una buena base para una discusión que permita recuperar su enfoque en el marco del nuevo texto propuesto por la Comisión Senatorial? Si eso es así: ¿cuáles son los asuntos que interesan a la Cancillería que sean recuperados en el texto de la Comisión Senatorial? De asumirse esta perspectiva: ¿entiende Cancillería que en la actual coyuntura poselectoral hay tiempo y condiciones para producir este giro del proyecto y reorientar la discusión? Finalmente, la Cancillería debe asumir con prudencia las implicaciones de orden político que tiene todo esto para el Gobierno tanto en sus relaciones con la sociedad civil como con agencias internacionales de derechos humanos, el empresariado, los sindicatos, los intelectuales y las universidades, así como con los partidos, que han resultado triunfadores en las pasadas elecciones del 16 de mayo del año en curso.

7. En función de esto:
   a. Es recomendable que la Cancillería establezca con claridad sus diferencias con la propuesta de la Comisión Senatorial.
   b. La Cancillería debe reconocer el derecho que le brinda la ley a la Comisión Senatorial de proponer un proyecto distinto al presentado por esta y por ello debe insistir en las consecuencias políticas del problema y defender el enfoque propuesto e insistir en la necesidad de que los senadores asuman una perspectiva racional en el debate. Asimismo, Cancillería debe defender su enfoque como el políticamente más conveniente y el más adecuado a las condiciones presentes que vive nuestra sociedad y economía. Debe a su vez defenderlo como el más idóneo para controlar el flujo de trabajadores ilegales, ordenando y regulando su movimiento, así como defenderlo como el instrumento que nos brinda una mejor posición frente a los actores internacionales.
   c. Cancillería debe promover rápidamente un encuentro de alto nivel con las autoridades senatoriales y del Poder Ejecutivo (Presidencia o Vicepresidencia) para ponderar todo esto y definir una posición común, en la medida de lo posible, entre las autoridades congresionales y ejecutivas orientadas por las ideas, visión socialdemocrática y visión del desarrollo que defiende el partido de gobierno.
   d. Cancillería debe definir con claridad cuáles son los asuntos que le interesa que sean debatidos y modificados en el proyecto o si entiende que el proyecto reformado por la Comisión Senatorial debe ser rechazado y replantear completamente la discusión.
   e. En ambos casos, la Cancillería debe proponer un nuevo esquema de discusión y un calendario de debate razonable y realista que permita recuperar la perspectiva

pluralista y sistemática de discusión que había logrado articular entre 2002-2003.

2. Contribución a la crítica de la nueva Ley General de Migración[5]

El 15 de agosto de 2004 el Congreso Nacional aprobó una nueva ley de migración a través de un mecanismo tortuoso y apresurado, desconociendo la opinión pública nacional, un día antes de la toma de posesión del presidente Leonel Fernández el 16 de agosto. Este es un lamentable precedente. Sin embargo, la ley es un hecho y hasta tanto no se pueda proceder a su reforma o modificación para hacerla un instrumento coherente, donde su articulado sea respetuoso de los derechos humanos, de las garantías al debido proceso de que deben gozar los migrantes, se eliminen contradicciones e incoherencias respecto a la inmigración laboral temporal y se resuelvan los problemas constitucionales que la ley contiene respecto a la nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en el país, se debe proceder a definir un reglamento de aplicación de dicha ley que contribuya a resolver estos problemas y a eliminar incoherencias, al tiempo que se creen los mecanismos institucionales que dispone la ley. Las presentes notas persiguen contribuir a ese propósito.

Nuevo marco institucional del ordenamiento jurídico-migratorio

Como se sabe, la nueva ley de migración crea un nuevo ordenamiento jurídico-institucional, básicamente un Consejo Nacional de Migración, un Instituto Nacional de Migración y oficinas de control migratorio en los puestos habilitados para el ingreso al país, a propósito de la inmigración laboral temporal, al tiempo que define funciones específicas a la Junta Central Electoral en materia de registro de nacimiento.

8.1.1 Consejo Nacional de Migración. Este Consejo coordinaría las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración y funcionaría como entidad asesora del Estado. Lo integran los secretarios de Estado de Interior y Policía, Relaciones Exteriores, Trabajo, Fuerzas Armadas, Turismo, Obras Públicas, Salud, Agricultura, el(la) presidente(a) de la Junta Central Electoral, los(as) presidentes de la Comisión de Interior y Policía de la Cámara de Senadores y Diputados. Lo preside el secretario de Estado de Interior y Policía y su secretario es el director del Instituto Nacional de Migración. Debe reunirse ordinariamente cada seis meses y tiene las funciones siguientes: asesorar al Estado en materia migratoria, diseñar políticas, preparar planes quinquenales de política migratoria, proponer estrategias de uso de mano de obra inmigrante, realizar estudios sectoriales, entre otras tareas (artículos 7, 8, 9 y 10).

8.1.2. Instituto Nacional de Migración. Esta institución se encarga de diseñar, promover y ejecutar estudios sectoriales y opera como órgano técnico asesor del Consejo Nacional de Migración. La Comisión Técnica Directiva del Instituto Nacional de Migración está integrada por el director general de Migración, que la preside; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; el director de ONAPLAN; un representante empresarial, uno laboral, uno de la sociedad civil, y el director ejecutivo del Instituto Nacional de Migración (artículos 11, 12).

8.1.3. Oficinas de Control Migratorio. La ley dispone de puestos de control del trabajo inmigrante temporero en los puntos habilitados para la entrada al país. Los define como «Oficinas de Coordinación Laboral de la Secretaría de Trabajo», que deben trabajar en coordinación con la DNM (artículo 52).

8.1.4. Función de la Junta Central Electoral. En este marco de ley la JCE debe llevar —al igual que la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores— un registro nacional para extranjeros

nacidos en el país si no le corresponde la nacionalidad dominicana (artículo 28, numeral 2).

8.1.5. Reglamento. La ley establece en su artículo 153 que dentro de los 180 días después de su promulgación el Poder Ejecutivo debe dictar su reglamento de aplicación.

8.2. Plan nacional de regularización migratoria

El capítulo IX (artículos 151, 152, 153 y 154) de la ley establece disposiciones generales relativas a dicho plan. En el artículo 150 dispone la renovación de los permisos a los extranjeros acogidos a la Ley 95 de 1939. En el artículo 151 indica que el plan de regularización debe prepararlo el Consejo Nacional de Migración, señalando sus componentes generales. Ese informe debe prepararse a más tardar 90 días después de haber sido designado dicho Consejo. A partir de allí el Poder Ejecutivo debe establecer los procedimientos de regularización mediante decreto, pero el texto de ley no establece límite de tiempo para esta operación. Añade que quienes hayan ingresado bajo condición legal de temporalidad inmigratoria y se hayan extralimitado en su permanencia serán considerados para los fines del plan como no residentes.

Propuestas de política migratoria

La presente es una excelente oportunidad para dotar al país de un esquema general de política migratoria que dé coherencia a las diversas acciones institucionales y no institucionales que se definen en torno a la actividad migratoria. La política migratoria que ha normado la dinámica migratoria dominicana se ha caracterizado por su *informalidad funcional*, entendiendo por este concepto la articulación de procedimientos o mecanismos de represión y control y de reclutamiento de mano de obra, caracterizados por la arbitrariedad en muchas de sus dimensiones; la desconexión en cuanto a la necesidades reales de mano de obra del país; la absoluta falta de posición respecto al tema de la

emigración, salvo la ley contra los viajes ilegales, y la permisividad respecto a las violaciones a la ley, entre otras.

Recomendaciones

A nuestro juicio debe distinguirse tres tipos de recomendaciones respecto a la nueva ley de migración: las propiamente críticas a propósito del contenido de la ley, que en esta ocasión deben orientarse a producir propuestas para su futura reforma; las que tienen que ver con el nuevo ordenamiento institucional que implica la ley en materia migratoria, y las relativas a la generación de políticas migratorias.

Críticas al contenido de la ley

- Sin entrar en un profundo y cuidadoso debate crítico del texto de la ley, pero asumiendo que esta tiene incoherencias que sus propios defensores admiten, así como la necesidad de dar una salida razonable a esta situación desde el punto de vista de su aplicabilidad, creemos que es necesario la creación de una comisión revisora de la ley de migración. La comisión podría estar integrada por la Consultoría Jurídica de la Presidencia, la Cancillería, la Secretaría de Estado de Trabajo, la Dirección General de Migración, un miembro de la Cámara de Diputados, un miembro del Senado, abogados constitucionalistas y expertos nacionales en migración. Esta comisión debe funcionar designada por el presidente y estar adscrita a alguna instancia institucional de la Presidencia, a fin de que el resultado de su trabajo sea presentado directamente al presidente de la República mediante un informe. La comisión sería apoyada técnicamente por el Instituto Nacional de Migración, una vez creado. Es importante que el presidente disponga de una opinión al respecto por parte del

Consejo Nacional de Migración, pero el Consejo no debe ser el que prepare este informe, aun cuando la comisión debe discutir con este sus ideas y propuestas. Por lo demás, es recomendable que la propia comisión o el Poder Ejecutivo directamente consulte a la Suprema Corte de Justicia respecto a determinados artículos que pueden tener vicios de inconstitucionalidad en el texto de ley.

- Son numerosos los puntos críticos donde la ley es incoherente, viola principios constitucionales o riñe con principios y compromisos de la nación en materias como derechos humanos, garantías del debido proceso, libertad de tránsito, etc. En una tabla anexa presentamos algunas partes del articulado cuyo contenido es más controversial, haciendo para cada artículo un breve comentario en el sentido de la aplicabilidad o no de este y las dificultades que en esta materia dichos artículos implican.
- Los problemas básicos de la nueva ley se pueden organizar en seis tipos: a) problemas de jurisdicción de los organismos encargados de diseñar la política migratoria; b) problemas de inconstitucionalidad a propósito de la interpretación que hace la ley del principio constitucional dominicano del *jus solis* como ámbito de nacionalidad; c) problemas relativos al estatus migratorio de los trabajadores temporeros en materia de visado y procedimientos de admisión; d) problemas relativos al desconocimiento de las garantías del debido proceso, derecho del que deben gozar los migrantes; e) problemas relativos a las sanciones, y f)problemas relativos a las disposiciones transitorias en cuanto al Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

Problemas de jurisdicción

Aunque constitucionalmente el Congreso Nacional tiene mandato para participar en cuestiones migratorias en el ámbito

estatal, siempre es necesario establecer con claridad los límites y sobre todo la naturaleza de esa intervención. En la nueva ley, el Congreso interviene como miembro del Consejo Nacional de Migración (artículo 8) y, en consecuencia, debe entenderse que por ello se hace parte de las instancias que diseñan políticas migratorias. El Consejo queda instituido como ente asesor del Estado. Pese a esto, es importante dejar establecido por vía reglamentaria a quién rinde cuentas dicho Consejo. Es cierto que el artículo 3 establece que el Consejo debe preparar planes quinquenales que serán enviados al Poder Ejecutivo, pero no dice si es para su sanción o simple conocimiento. En el mismo artículo se indica que anualmente deberá enviar al Poder Ejecutivo un informe de sus actividades, pero esto debe ser más precisado por vía reglamentaria. En una palabra, el Consejo debe precisarse mejor en su función, en su relación con el Poder Ejecutivo y en su ámbito de jurisdicción. En este último sentido, la ley indica que lo dispuesto por el Consejo en materia de política migratoria es vinculante (artículo 10). Debe aclararse la naturaleza de ese vínculo y al respecto quizás el reglamento pueda precisar este punto. Finalmente, los artículos 65 y 70 entrañan choques de jurisdicción entre la Secretaría de Estado de Trabajo y la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, además de desconocer las funciones y propósitos del Instituto Nacional de Migración.

Problemas constitucionales

A nuestro juicio la ley viola la Constitución en la «Sección III: de los derechos y deberes de los extranjeros». A nuestro juicio, la ley no puede interpretar la Constitución en el principio de nacionalidad. El artículo 28 de la nueva ley de migración indica que las extranjeras no residentes que den a luz un niño(a) en el país deben conducir la criatura al consulado del país respectivo (de su nacionalidad, establece el artículo), para su registro como

tal. Esto supone negar al niño nacido en suelo dominicano la nacionalidad por la vía del *jus solis.* El texto de ley interpreta la Constitución y, en este sentido, por el mandato que establece, la viola. En la misma sección III de la ley, el artículo 22 hace un manejo restrictivo de la capacidad del inmigrante de hacer uso de sus derechos, haciéndolo depender de si estos derechos son a su vez concedidos a dominicanos en el país de origen del inmigrante. Esto debe estudiarse mejor, pero en principio nos parece discutible y presumiblemente violatorio de derechos. El artículo 24 desconoce las garantías del debido proceso, eludiéndolas a través de las garantías constitucionales y las convenciones y leyes vigentes que no forzosamente conducen a dar las garantías del debido proceso.

En la perspectiva de la elaboración del reglamento de la ley estas violaciones traen aparejadas dificultades a la hora de producir los instrumentos de aplicación de los artículos de referencia, por el simple hecho de que mientras una instancia, como la Suprema Corte de Justicia, no dictamine respecto a su legalidad en materia constitucional, los hijos de extranjeros que no sean diplomáticos o personal internacional y no se encuentren en tránsito podrán apelar los mandatos de la ley en este punto como inconstitucionales.

El artículo 36, párrafo I, generaliza la condición de tránsito —que por definición indica una condición perecedera, momentánea, limitada— a toda una subcategoría migratoria que engloba a la población no residente, la cual obviamente no puede estar en tránsito, pues no solo reúne casi a la mitad de la población migratoria, sino que las propias categorías de la población no residente, en la definición que propone la misma ley, indican una condición de no transitoriedad en el marco de la no residencia. Un concepto tan genérico de tránsito, además de ilógico, es simplemente un medio o artificio jurídico para excluir a los trabajadores temporeros de los derechos y condiciones legales que pueden beneficiarles (reconocimiento como

sujetos individuales de derecho, debido proceso, derechos humanos, protección constitucional en materia de educación, salud, trabajo, libertad de tránsito), pero sobre todo es un artificio para manipular el proceso de regularización y el asunto de la nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en el país, principalmente los de padres haitianos o de origen haitiano.

Finalmente, es recomendable que la comisión revisora de la ley o el propio Poder Ejecutivo hagan una consulta a la Suprema Corte de Justicia que permita aclarar la condición de legalidad y constitucionalidad de los referidos artículos.[6]

Problemas relativos al estatus migratorios de los trabajadores temporeros no residentes

La ley no es coherente en este sentido y de aplicarse tal como lo disponen sus articulados en esta materia será siempre interpretativa su aplicación y por tanto sujeta a posibles abusos por parte de las autoridades. El punto central es que el texto general de la ley supone que todo ingreso de extranjeros al país es un acto individual (lo cual es una conquista del texto del proyecto de 2001 y 2003 con sus reformas). Esto supone asumir que el extranjero que ingresa al país está dotado de la documentación legal correspondiente y que las autoridades dominicanas al autorizar el ingreso otorgan un determinado tipo de visado o permiso, sin distinción de categorías de inmigrantes. Esto implica que las autoridades reconocen como un sujeto de derecho al inmigrante que se introduce al país de manera legal por la vía que le corresponde y que al mismo tiempo el inmigrante asume los deberes constitucionales y legales en el país que le otorga su condición.

En el caso de los trabajadores temporeros, esto no es tan claro. En primer lugar, el artículo 36 numeral 5 reconoce esta categoría de trabajadores de manera explícita como inmigrantes no residentes, naturalmente temporales por definición. Pero el

artículo 19 no considera a este tipo de inmigrantes como sujetos de visado. Si esto es así ¿bajo cuál condición se le otorgaría visa a este trabajador? Naturalmente, bajo la condición que en la práctica lo asimila a los permisos que suponía la ley de 1939 en la condición de inmigración de contingente. Esto es violatorio del mandato de la ley en su artículo 36, pero es, además de incoherente, absolutamente contradictorio con el propósito general de la ley en esta materia, que es tener mayor control del proceso inmigratorio al individualizar el ingreso, pero también respetar al inmigrante como sujeto de derecho, lo que dotaría al país de un mayor poder de sanción en caso de que éste viole las disposiciones legales de su condición de ingreso (tipo de visado). Tan es así que el propio texto de ley en la sección XI relativa a los procesos de admisión de los trabajadores temporeros solo dispone explícitamente de mecanismos de sanción a los violadores de la ley en los casos de la inmigración de contingentes. Esto deja en la incertidumbre los casos de inmigración individual o de no contingentes. Es así porque para el legislador no es admisible la idea de un ingreso de jornaleros como sujetos individuales de derecho.

Por lo demás, la idea de que la ley de visado no contempla otorgar visa a los trabajadores temporeros es precisamente uno de los asuntos que debe ser reformado para adecuar nuestra legislación a los tiempos modernos. Ese enfoque que predominó bajo la dictadura de Trujillo se estableció así por el carácter de inmigración de contingentes de este tipo y por la clara violación a sus derechos de que eran víctimas estos trabajadores al desconocerse su condición de sujetos de derecho. Modernamente, la exigencia de documentación a este nivel de trabajadores evidentemente demandaría un esquema consular más dinámico, transparente y eficiente del lado dominicano. Pero ese es uno de los retos que una nueva legislación debe enfrentar para alcanzar el éxito precisamente en el control de este tipo de inmigración. Para mayor explicación del porqué de esta propuesta véase la

«Presentación de motivos» del Proyecto Nacional de Migración presentado al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo en junio del año 2001.[7]

El problema de las sanciones a la violación de la ley

El texto del que partió la recién aprobada ley de migración fue preparado por la Cancillería de la República en el año 2003, añadiéndole artículos del proyecto del año 2000. En el texto de 2003 se entendía que debían ser objeto de sanción tanto los violadores de la ley en materia inmigratoria como en materia emigratoria. En la presente ley se desestiman las sanciones a este último tipo de delito. Ello es grave. No resuelve el problema el hecho de que exista una ley contra los viajes ilegales. El problema que en esta materia se define no se circunscribe a un estricto marco nacional. Es una mala señal a la comunidad internacional, en particular a los Estados Unidos y España, principales puntos de destino de nuestros emigrados, que la nueva ley de migración deje sin sancionar a los promotores y sujetos de la ilegalidad emigratoria y solo se concentre en la sanción a los violadores de la legalidad inmigratoria. De esa forma, la capacidad negociadora del país en materia migratoria queda restringida y afecta el potencial del Estado dominicano para defender a sus nacionales que residen fuera del país y dificulta cualquier tipo de negociación y acuerdo migratorio en materias como las repatriaciones de dominicanos delincuentes, los acuerdos bilaterales de migración, etc. Esto se debe en gran medida a que el texto de ley aprobado por el Congreso Nacional ha asumido una visión unilateral y meramente policial de la migración, entendiendo en la práctica que el problema migratorio dominicano es únicamente el de la inmigración y en particular de haitianos. Con ello se desconoce la simple realidad: la comunidad dominicana emigrada aporta a la nación tanto o más dinero que toda la industria azucarera, las construcciones y la agricultura dominicana. Por ello,

en una revisión de la ley es urgente restablecer las sanciones a la emigración ilegal como estaba en el texto de 2003. Finalmente, debe responderse una pregunta: si la nueva ley de migración norma los tipos de visado que puede otorgar la cancillería ¿en qué lugar y relación queda la ley de visado ante esta nueva realidad jurídica?

Problemas relativos a las disposiciones transitorias

El primer punto para discutir es el relativo al proceso de ordenamiento migratorio de los extranjeros acogidos a la ley de 1939. Aunque el texto de 2003 era más funcional y otorgaba un plazo de un año a estos inmigrantes para reordenar su condición con base en la nueva ley, la presente redacción es viable, aunque es menos operativa. La ley otorga al Consejo Nacional de Migración el mandato de preparar el plan de regularización, que deberá entregarse al Poder Ejecutivo para su implementación. ¿Cuál es el margen del Poder Ejecutivo en este proceso? ¿El de simple ejecutor de una disposición del Consejo o el de agente dinámico del proceso que tiene la posibilidad de modificar la propuesta del Consejo? Nos inclinamos por la segunda interpretación, pero es claro que esto debe dejarse claramente establecido, antes de la preparación del plan. Tan es así que el texto de la ley indica que el Consejo, a partir de la preparación del plan, se limitaría a tener una función de seguimiento y apoyo al Poder Ejecutivo.

El otro problema se define en el artículo 152. Es sospechoso que el artículo en cuestión solo considera en condición de ilegalidad a las personas que, al estar de manera irregular en el país, se han adentrado en este de manera temporal agrupándolos como no residentes. Pero como es obvio también podrían estar en condición de irregularidad o ilegalidad a la hora de la aplicación del plan de regularización extranjeros los que han ingresado al país en otra condición de permanencia, pero de esto

nada dice el texto. Por lo demás, el artículo en cuestión, si nos acogemos estrictamente a lo que indica su redacción, puede dar pie a una deportación masiva de inmigrantes temporales ilegales, pero no de inmigrantes ilegales en otras categorías, que también son miles. Por ello, el Poder Ejecutivo deberá actuar con mucho cuidado a la hora de proponer una alternativa de regularización a estos migrantes irregulares o ilegales, cuyo ingreso inicial haya sido de carácter temporal o no.

Propuestas relativas a la creación de los instrumentos institucionales que establece la ley

La nueva ley de migración implica en su ordenamiento institucional la creación de una serie de mecanismos e instituciones, como se detalla a continuación:

- *Creación del Consejo Nacional de Migración.* Al respecto aunque el texto de ley no lo señala en muchos casos, debe procederse a dar una serie de pasos: a) preparación del reglamento del Consejo, el cual como el texto de la ley señala debe aprobarlo el propio Consejo; b) organización del Consejo en su mecánica de funcionamiento institucional; c) ubicación física del lugar donde operaría el Consejo; d) preparación de su primera sesión de trabajo y, al respecto, esta reunión debe al menos abordar los siguientes puntos: d.1) discusión sobre el ordenamiento general de la ley, d.2) reglamento interno, d.3) plan nacional de regularización, d.4) creación del Instituto Nacional de Migración, d.5) establecimiento de pautas institucionales de relaciones con instituciones miembros del Consejo.
- *Creación del Instituto Nacional de Migración*. Este proceso supone al menos los siguientes pasos: a) preparación del reglamento del Instituto, que aunque no lo establece la ley debe hacerse; b) organigrama de puestos y funciones;

c) plan mínimo de trabajo para el primer año de actividad, priorizando el plan nacional de regularización, los puestos de control fronterizo, los mecanismos de generación de información migratoria, las relaciones interinstitucionales y las pautas para la definición general de políticas migratorias; c) designación del director ejecutivo (perfil del cargo, responsabilidades, escala salarial, etc.); d) contratación del personal básico (técnico, administrativo, de apoyo, etc.); e) ubicación física, y f) preparación del presupuesto de operación para el primer año de actividad y su inclusión en el presupuesto general de la nación.

- *Preparación del reglamento de aplicación de la ley*. Esto supone: a) designación de la comisión que preparará el reglamento, integrada por funcionarios señalados en la ley, más los que designe el presidente de la República; b) designación de la Consultoría Jurídica de la Presidencia como la instancia coordinadora de la comisión; c) integración en la comisión de personal técnico asesor no contemplado en la composición que dispone la ley, como expertos nacionales; d) calendarización y preparación de presupuesto de gastos de operación. Es recomendable que en este punto se cuente también —aunque naturalmente no deben formar parte de la comisión— con la asesoría de la OIM y del BID que tienen programas específicos y recursos destinados a este tipo de esfuerzos de regulación y ordenamiento migratorio.
- *Organización de las Oficinas de Control Migratorio*: a) organización del plan de implementación preparado por el Instituto; b) calendarización del proceso de implementación; c) presupuesto; d) coordinación entre las instancias institucionales de la Secretaría de Estado de Trabajo y la Dirección General de Migración; e) preparación de los instrumentos de control de entrada y carnetización de

permisos y visados de inmigrantes temporeros laborales no residentes; f) preparación de los instrumentos de generación de información y control estadístico; g) designación de personal. Por otro lado, la ley no define el papel de los consulados en el proceso de ingreso de este tipo de inmigrante, que son las instancias que deben otorgar los visados correspondientes a estos trabajadores. El texto de ley es ambiguo en cuanto a la consideración del estatus de los trabajadores temporeros inmigrantes. Aunque contempla dos modalidades de ingreso de este tipo de trabajador: el individual y el de contingente, solo establece disposiciones claras respecto al ingreso de contingentes. Sin embargo, en estricto sentido, al ser una precisa y delimitada categoría de inmigrantes, y como dispone el texto general de ley, estos trabajadores deben tener permisos o visados individuales de ingreso que les brinde estatus legal en el país. El reglamento podría aclarar estas ambigüedades.

Propuestas relativas a la creación de un programa nacional de política migratoria

El Consejo Nacional de Migración debe avocarse como prioridad a la definición de un esquema de política migratoria en un plazo mediato, que permita darle articulación e institucionalidad al sistema migratorio. En este esquema debe analizarse la documentación existente, ya preparada por la Cancillería de la República en el período 2000-2003 tanto lo relativo al llamado Programa Nacional de Migración (PRONAMI) como cualquier otro antecedente. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo tiene todo un programa respecto a la modernización de los sistemas migratorios nacionales, del cual podría beneficiarse el país.

Cuadro 2.1. Comentarios críticos a algunos artículos de la nueva Ley de Migración 285-04 que tienen problemas de aplicabilidad o violan derechos de los migrantes o la propia Constitución de la República

Artículo	Comentario
Artículo 2: La presencia de extranjeros en territorio nacional se regula con la finalidad de que todos estén bajo condición de legalidad en el país, siempre que califiquen para ingresar o permanecer en este, para quienes la autoridad competente expedirá un documento que le acredite tal condición bajo una categoría migratoria definida en esta ley, cuyo porte será obligatorio. Los extranjeros ilegales serán sustraídos del territorio nacional bajo las normativas de esta ley.	La redacción contiene ambigüedades y genera confusiones al expresar que los ilegales serán sacados del país, pues esta afirmación es gratuita ya que de hecho la ley en su conjunto supone el respeto al orden legal por parte de los inmigrantes. De esta forma la obsesión por la legalidad en la última frase paradójicamente abre paso a situaciones posibles de ilegalidad. En el reglamento se debe tener en consideración estos aspectos.
Artículo 6: 10. Regularizar la entrada migratoria de extranjeros de acuerdo con los requisitos establecidos por la ley.	El infinitivo «regularizar» convierte en situación de excepción lo que debe ser la regla. Por tanto, introduce una confusión innecesaria que puede tener implicaciones legales a la hora de poner en práctica la ley.
Artículo 7: Se crea el Consejo Nacional de Migración. La misma (sic) actúa como órgano coordinador de las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración y servirá de entidad asesora del Estado.	El Consejo queda en un marco y relación vaga con el Poder Ejecutivo, dejándola como entidad asesora del Estado, desconociendo así el hecho de que es el Poder Ejecutivo y no el «Estado» como categoría general, el responsable de definir y aplicar las políticas migratorias. Puede argumentarse que es el Congreso el que se encarga de todo lo relativo a migración y no el Poder Ejecutivo. Esto demuestra que hay aquí un problema operativo que en algún momento puede hacer colidir las jurisdicciones del Poder Ejecutivo con las propias del Congreso.

Artículo 9: Serán funciones del Consejo Nacional de Migración: 1. Asesorar al Estado, en particular a las secretarías de Estado que participen como miembros del Consejo Nacional de Migración, en especial las Secretarías de Interior y Policía y de Relaciones Exteriores, proponiendo objetivos y medidas para el diseño y ejecución de políticas migratorias.	En la redacción el mandato es muy general y da lugar a imprecisiones de jurisdicción, que tendrán sus consecuencias cuando el Consejo esté funcionando.
Artículo 12: La Comisión Técnica Directiva del Instituto estará integrada por: […] 6. Un representante de la sociedad civil dominicana designado por las organizaciones no gubernamentales y humanitarias que trabajan con los migrantes	La redacción elimina el concepto de organizaciones que trabajan con refugiados, lo que implica desconocer una importante realidad y compromiso del país en esta materia, que tiene sus consecuencias a propósito de las relaciones del Estado dominicano con las Naciones Unidas, específicamente su programa de refugiados (ACNUR).
Artículo 17: 5. Carecer de profesión, oficio, industria, arte u otro medio de vida lícito, o cuando por falta de hábitos de trabajo, ebriedad habitual o vagancia se considere dudosa su integración a la sociedad, o que evidencie cualquier otra condición que determine que pueda constituir una carga para el Estado. […] 8. Formar parte de cualquier asociación u organización terrorista que promueva la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del gobierno y el orden social.	La redacción de este literal 5 es ambigua, ya que hace depender la decisión de la idea de evidencia como condición de la posibilidad de la carga, cuando es más sencillo dejar establecida la posibilidad de la carga. Esto introduce un sesgo de discrecionalidad que puede dar lugar a abusos. Esta redacción que introduce el adjetivo «terrorista» es errónea, pues de hecho exculpa a las actividades subversivas no terroristas de la sanción de la ley, lo que a todas luces es un error.

Artículo 19: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores autorizará a su área consular y a su servicio exterior a otorgar visas diplomáticas, oficiales, de cortesía, de negocios, de dependencia [...], de turismo, de residencia, de estudiante y demás categorías previstas por la ley que rige la materia, a favor los extranjeros que califiquen para ingresar al país.	El texto elimina la categoría de trabajador temporero. Con ello se da pie al mantenimiento de una de las principales irregularidades del sistema migratorio dominicano actual: la entrada de jornaleros sin mayores controles migratorios que el de los permisos a grupos de contingentes. Por lo demás, una de las virtudes de la nueva ley que se propone es precisamente la de regular la entrada de este tipo de trabajadores obligando a que su ingreso se haga en un marco de mayor control y considerando a cada trabajador como sujeto migratorio y en consecuencia de visado. La ausencia de visado implicaría negar ese propósito y contraviene por tanto el propio texto de la ley en muchas de sus partes específicas.
Sección III: De los derechos y deberes de los extranjeros Artículos: 22 24 26 27 28	En el artículo 22 el condicional «por los tratados de la nación a la que el extranjero pertenezca» es violatorio de derechos. El artículo 24 evade el compromiso de las garantías al debido proceso que debe dar el Estado a los inmigrantes. El artículo 27 evade el respeto a las garantías del debido proceso y a compromisos contraídos por el Estado a nivel internacional. El artículo 28 y sus numerales 1, 2 y 3 son violatorios de la Constitución de la República.
Artículo 33: Son admitidos como residentes temporales los extranjeros que califiquen como: [...] 3. Técnicos, artesanos y trabajadores de alta calificación en sus oficios.	Debe especificarse mejor en el reglamento qué se entiende por «alta calificación», pues de lo contrario daría pie a arbitrariedades innecesarias y sobre todo abre la posibilidad de que el país se autoexcluya de acceder a cierto tipo de mano de obra que sin ser altamente calificada puede requerirse en el mercado de trabajo en ciertos ámbitos.

Artículo 36 Párrafo 1: Los no residentes son considerados personas en tránsito, para los fines de la aplicación del artículo 11 de la Constitución de la República.	Sin mayor discusión el párrafo desordena todo el sistema de categorías migratorias agrupadas en dos (residentes y no residentes), pues asume una definición de tránsito cuya extensión cubre una masiva cantidad o proporción de población migrante que evidentemente define su condición de estadía en el país en actividades (laborales o no) que no pueden ser definidas como transitorias, aunque no definen una residencia permanente. El párrafo de hecho interpreta la Constitución de la República, siendo la Carta Magna un documento en modo alguno interpretativo. Finalmente, es claro que este párrafo se encamina a negar a los hijos de extranjeros nacidos en el país, cuyos padres tengan nacionalidad u origen haitiano el derecho a la nacionalidad dominicana, asunto que es inconstitucional.
Artículo 64: La Dirección General de Migración podrá prorrogar el plazo de permanencia, mientras se tramita el cambio de categoría migratoria.	Al hacer general la idea de prórroga a cualquier categoría migratoria introduce confusiones en el proceso de cambio de categoría migratoria y desordena la coherencia del sistema migratorio en materia de visado.
Artículo 65: La entrada de nacionales y de extranjeros al territorio nacional solo podrá efectuarse por los lugares especialmente habilitados a tal efecto. Se entiende por lugar habilitado aquel que está bajo control de las autoridades migratorias y así ha sido determinado por las autoridades competentes.	El artículo sutilmente abre la posibilidad de intervención en el control de la dinámica migratoria a autoridades distintas a las del Poder Ejecutivo.
Artículo 68: Considerase ilegal la entrada al territorio nacional del extranjero que estuviese incluido en alguna de las siguientes situaciones:	

a. Hubiere entrado al país por lugar no habilitado a tales efectos o evadiendo el control migratorio de entrada. b. Hubiere entrado con documentación falsa. c. Hubiere ingresado al país con documentación genuina, pero obtenida fraudulentamente.	El literal c es absurdo: todo documento ilegal no es genuino y lo genuino, si lo es, no debe ser ilegal.
Artículo 70: La Dirección General de Migración llevará un Registro de Extranjeros en el que se inscribirán los extranjeros que entren al país como residentes permanentes y residentes temporales, en cualquiera de las subcategorías migratorias establecidas en esta ley, así como de los trabajadores temporeros. Párrafo: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores mantendrá un registro de los extranjeros a quienes ha concedido visas de residencia, de negocio y de trabajador temporero. Tanto la Dirección General de Migración como la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores remitirán una relación de dichos registros a la Secretaría de Estado de Trabajo, de acuerdo con los periodos que fije el reglamento de la presente ley. La Secretaría de Estado de Trabajo deberá efectuar una evaluación periódica de estos datos.	El artículo elimina una de las funciones del Consejo Nacional de Migración y en particular del Instituto Nacional de Migración. Por lo demás en ambos niveles se encuentra representada la Secretaría de Estado del Trabajo. De hecho, lo propuesto desconoce la existencia de las dos instancias institucionales que prevé la propuesta de ley para generar precisamente información sistemática en materia migratoria.
Artículo 137: La deportación o expulsión dispuesta por la Dirección General de Migración deberá ser motivada y esta instancia deberá informar a los extranjeros de los recursos legales con los que cuenta. La decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar los principios de legalidad de un debido proceso.	La redacción que propone la Comisión Senatorial de hecho trata de desconocer el derecho al debido proceso al sustituir la garantía de estos por la idea de los principios de legalidad.

Párrafo I: Los procedimientos que constituyen el debido proceso se especificarán en las disposiciones del reglamento de la presente ley, de acuerdo con el estatus legal del extranjero. Párrafo II: En los casos de no admisión, los extranjeros no dispondrán de los recursos contemplados.	
Artículo 152: El que haya ingresado bajo alguna condición legal temporal y haya extralimitado su permanencia, independientemente de su estatus actual, será considerado como no residente.	El artículo tiene contradicciones y «lagunas». Solo sanciona a los ilegales temporales y no a los ilegales en otras categorías. La expresión «independientemente de su estatus actual» se entiende: si contempla alguna condición de ilegalidad que no tenga que ver con el problema de la temporalidad del permiso, si se refiere a cambios migratorios ocurridos después del agotamiento del permiso o visado temporal, etc. En todo caso, el texto da pie a la posibilidad deportaciones masivas de forma unilateral. Por lo demás, el artículo tiene vicios jurídicos y constitucionales, pues agrupa en la categoría de tránsito a personas que de hecho no lo están, y de esta forma niega derechos de nacionalidad a muchas de estas personas que han nacido en el país desde hace años, siendo sus padres personas extranjeras en condiciones de irregularidad o ilegalidad migratoria. Evidentemente, un proceso de regularización definido sobre esas premisas es claramente arbitrario y de ser aplicado de acuerdo con lo que reza en el artículo también lo serán sus resultados finales.

3. El proyecto de reglamento de la Ley General de Migración: contradicciones y problemas[8]

El Consejo Nacional de Migración (CNM) hizo público el proyecto de reglamento de la nueva ley de migración 285-04.[9] Este fue elaborado por una comisión especial integrada por el secretario de Estado de Interior y Policía, el canciller de la República, el presidente de la Junta Central Electoral y el director General de Migración. La iniciativa de divulgación de este documento es positiva y debe ser saludada, pues podría permitir avanzar en el camino de la preparación de un efectivo reglamento de migración que viabilice la nueva ley.

Desgraciadamente la propuesta tiene demasiados problemas en su diseño y por lo mismo pienso que debe ser objeto de mayores reflexiones y reformas, más allá de los plazos que la propia comisión redactora del texto se ha dado. Por lo pronto, el documento en cuestión más que un reglamento de migración representa de hecho un reglamento de extranjería orientado esencialmente al establecimiento de controles de la inmigración haitiana sin realizar un planteo coherente que ordene y regule el proceso migratorio en su conjunto (la emigración tanto como la inmigración).

A partir de este vicio central, en general el proyecto pierde su objeto: establecer procedimientos que hagan operativos los mandatos de la ley, sin olvidar en ningún momento que el reglamento no puede proponer ordenamientos («reglas») que la ley no contemple. Sin embargo, en muchos sentidos la propuesta de reglamento excede esos límites y define mandatos que la ley no establece, mientras que en otros asuntos altera, reduce o modifica lo que el mandato de la ley dispone.

El CNM, tal como lo establece la ley, asesora al Estado, organiza programas y en ese sentido prepara planes quinquenales, propone estrategias que racionalicen el empleo de mano de obra inmigrante, promueve estudios sobre el tema, recomienda

acciones para desalentar la emigración de cerebros y programas para promover el retorno de los dominicanos en el exterior. En una palabra, traza la política migratoria del Estado.

¿Qué dispone el proyecto de reglamento en ese sentido? Hace una interpretación restringida de la definición de políticas hacia la comunidad dominicana en el exterior, pues casi la reduce a promover eventos. Indica que establecerá normativas para excluir a los ilegales cuando la propia ley en su naturaleza ya lo establece, siendo la función del reglamento establecer la normativa, no anunciarla. El proyecto habla de homologar disposiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores con lo que dispondrá el CNM en materia de visas; preparar un plan de regularización, que es un asunto que debe hacer el CNM según dispone la ley; crear un Programa Nacional de Registro de Extranjeros, que es una medida que el propio CNM debe estar en capacidad de organizar, así como crear el llamado censo de extranjeros.

Como se aprecia, quienes redactaron el proyecto confunden muchas cosas. En primer lugar, cabe señalar la función del CNM que es establecer políticas migratorias, pues las disposiciones de aplicación de la ley es atributo de la Dirección General de Migración (DGM) y cabe al reglamento (no al CNM) definir los procedimientos al respecto. Por otro lado, el reglamento le adjudica al CNM funciones que no tienen alcance general para todo el ejercicio de la ley, sino que representan asuntos transitorios o específicos que no deben ser objeto de un reglamento general, como el del proceso de regularización que no es un atributo del CNM, sino de la propia ley, ante el cual el CNM simplemente debe proponer al Poder Ejecutivo un plan al respecto y darle seguimiento y así sucesivamente. En el proyecto de reglamento se confunde la función del CNM con las propias de la DGM. Por lo demás y, en consecuencia, la propuesta de reglamento tiene una gran confusión entre las disposiciones de política migratoria (que es función del CNM) y disposiciones reglamentarias de aplicación de la ley de migración (que es función de la DGM).

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley 285-04, el proyecto de reglamento dice que todo extranjero deberá ser dotado de un carné de residencia temporal o permanente. En ese sentido lo único que hace el proyecto es señalar que, además del registro de extranjeros, estos deberán tener el referido carné y portarlo, pero no especifica procedimiento alguno para el registro —que es lo que debe hacer el reglamento— y la obtención misma del carné.

El artículo 5 del proyecto de reglamento se limita a repetir lo que dice la ley respecto al registro de nacimiento de los extranjeros, pero igualmente no aclara los procedimientos reglamentarios en el caso, independientemente de que entiendo que estas disposiciones violan derechos constitucionales, que es tema de otro debate.

El artículo 6 sobre los plazos y condiciones de permanencia es igualmente generalista, cuando lo que debe hacer el reglamento es pautar la normativa procedimental en el caso, que es un asunto muy concreto.

El artículo 7 al referirse al artículo 137 de la ley la mal interpreta, por no decir que la viola, pues establece taxativamente que el derecho al debido proceso es exclusivo de los extranjeros legales, lo que viola derechos elementales de los migrantes en condiciones irregulares. Al respecto el artículo 137 de la ley dice claramente que «Las deportaciones o expulsión dispuesta por la DGM deberá ser motivada y la misma deberá informar a los extranjeros de los recursos legales con que cuenta (sic). La decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar los principios de legalidad de un debido proceso». Más adelante la propia ley indica que el reglamento deberá establecer el procedimiento que se deberá seguir de acuerdo con el estatuto legal del extranjero. Es decir, la ley no dice que el derecho al debido proceso es exclusivo de los que tienen un estatuto legal en el país, sino que los procedimientos para aplicar ese derecho deben ser distintos según la condición de legalidad del imputado. Naturalmente, si

no creemos en el estado de derecho, entonces es fácil concluir que los ilegales no tienen derecho a defenderse ni mucho menos a la palabra por ser ilegales, lo que es muy distinto a defender que el Estado cumpla con su deber regularizando la situación de este grupo de inmigrantes o simplemente los regrese a sus países de origen de acuerdo con los procedimientos respetuosos de sus derechos. Para que esto último ocurra se deben establecer los mecanismos a través de los cuales se ejerzan esos derechos.

Si los procedimientos de repatriación o deportaciones se harán en lo adelante conforme exclusivamente al protocolo de entendimiento entre Haití y República Dominicana, firmado el 2 de diciembre de 1999, con todo y las buenas intenciones del protocolo, habrá serios problemas, pues dicho protocolo se refiere en lo esencial a los acuerdos de importación de contingentes de braceros y nada dice de la entrada individual de jornaleros haitianos al país, que en la práctica constituyen posiblemente el grueso de la inmigración. Si ese ingreso individual no se norma, paradójicamente se estaría estimulando la ilegalidad de la inmigración, simplemente por una equivocada interpretación de la naturaleza contemporánea de ese proceso.

El artículo 11 del reglamento establece algo que simplemente debe ser objeto de una resolución: la realización de un censo nacional de extranjeros. Sorpresivamente, en ese texto nos enteramos de que la interpretación que hace el proyecto de reglamento del concepto de censo lo equipara con el Registro Universal de Extranjeros, que es algo distinto. Hasta la publicación de la propuesta de reglamento todo el mundo pensaba en el concepto de censo como equiparable al de recuento universal de inmigrantes, sin ninguna consecuencia de tipo legal para estos últimos. Al equiparar la idea de censo con la de registro el primero se convierte en un instrumento de ordenamiento migratorio, por lo que simplemente deja de ser un censo. ¿Por qué entonces no decir que se trata de una disposición administrativa que establecerá un registro universal de extranjeros? Pues esto último

puede establecerse en los marcos del protocolo reglamentario de la nueva ley de migración. Podríamos brindar dos respuestas: quizás la primera vez que el secretario de Interior y Policía planteó el tema públicamente estaba pensando en un censo, pero luego cambió de opinión y se decidió por el registro. La segunda respuesta es más delicada: las autoridades siempre pensaron en el registro, pero como este tiene implicaciones legales y políticas para la estadía de los extranjeros en el país, primero hablaron inicialmente de un censo, para luego precisar lo que realmente buscaban, el registro. Hago votos por la buena fe del secretario y creo que lo ocurrido fue lo primero.

Sin embargo, el proyecto de reglamento no solo malinterpreta muchos elementos de la propia Ley General de Migración 285-04, sino que deja de lado, o desconoce, muchas disposiciones de la propia ley que exigen procedimientos de reglamentación operativos. Veamos de manera muy general solo algunos elementos:

1. La ausencia de procedimientos que indiquen la normativa de ley relativa a los derechos de los migrantes, en particular los procedimientos que implican las garantías del derecho al debido proceso, en las dos condiciones legales o ilegales de los migrantes que establece la ley.
2. El artículo 22 de la ley indica que los extranjeros que residan en el país disfrutarán de iguales derechos que los dominicanos a condición de que los dominicanos disfruten en los países de origen de los inmigrantes residentes de los mismos derechos. Independientemente del absurdo de este artículo que viola la Constitución, la propuesta de reglamento tiene ahí una oportunidad para ayudar a la ley en el manejo de sus defectos de orden constitucional.
3. El estatus de visado o permiso de entrada de los jornaleros extranjeros que no ingresan al país en la condición de braceros en grupos o contingentes, es decir, que ingresan

en condiciones individuales y que la ley contempla, como es el caso del trabajador cuenta propia.

4. El reglamento no dice nada de los puestos de habilitación de entrada al país de los trabajadores temporales, pues la ley dispone en su artículo 52 el establecimiento de Oficinas de Coordinación Laboral de la Secretaría de Estado del Trabajo en coordinación con la DGM, que se encargará de manejar estos asuntos, ya que es en el reglamento de la ley de migración donde se deben dar las indicaciones básicas para el establecimiento y ordenamiento de dichas oficinas.
5. El señalamiento de que los que hayan ingresado en condiciones de ilegalidad al momento de la puesta en ejercicio de la Ley 285-04 se considerarán no residentes, lo que equivale a decir población en tránsito. Independientemente de que esto viola derechos constitucionales y pretende extender sin mayor reparo la disposición hasta los hijos de los inmigrantes haitianos ilegales nacidos en el país, es claro que se requiere de una clara definición previa de lo que se considera tránsito y es tarea del reglamento establecerlo.
6. La reglamentación sobre el estatuto de la población extranjera que habita en la región fronteriza, particularmente de los trabajadores haitianos, cuya categoría la ley reconoce, admite y autoriza a realizar en el país «[…] actividades lícitas y productivas, regresando diariamente a su lugar de residencia» (artículo 36, numeral 6).
7. Los procedimientos de registro y seguimiento de la población dominicana en el exterior que deben realizar las embajadas y consulados dominicanos.

Como se aprecia, el proyecto de reglamento de aplicación de la Ley 285-04 dista mucho de ser operativo y funcional, a tenor de que mal interpreta disposiciones del texto de ley. Por ello, procede la discusión y que se escuchen todas las opiniones.

Creemos que antes de dictar el decreto que ponga en vigencia el reglamento de la ley, el presidente de la República debe tomarse el tiempo necesario para estudiar y ponderar la propuesta reglamentaria de un modo racional y justo, con el fin de evitar mayores conflictos, equívocos, violaciones de derechos e inviabilidad de aplicación de la propia ley.

El diputado de la FNP Pelegrín Castillo, destacado dirigente neonacionalista, también ha planteado objeciones a la propuesta de reglamento.[10] Estas son jurídico-formales: sugiere la idea de que el reglamento es inconstitucional al apoyarse (¿?) en un acuerdo que no estuvo refrendado por el Congreso Nacional, en lo que refiere al acuerdo o protocolo de 1999 sobre movilidad de trabajadores firmado en el seno de la Comisión Mixta Bilateral que operó en los años 1996-2000. La objeción del diputado Castillo introduce temores respecto a las estimaciones que sugiere la propuesta de regularización en el interior del proyecto de reglamento. Estas objeciones pueden ser discutidas. En este caso, debo destacar varios puntos: A) la idea de Pelegrín Castillo relativa a las cifras que deben tomarse en cuenta a la hora de ejecutar el plan de regularización tiende a suponer que se tienen informaciones fiables y valederas respecto al efectivo volumen de la inmigración. Eso es un error. Ya hemos visto que las cifras que se manejan son controvertidas y meramente estimativas y la idea de un censo nacional de extranjeros como precondición del plan regularizador es una contradicción en su propia definición. Una de las virtudes del plan de regularización que finalmente sería que su ejecución ayude a definir ese volumen. Cualquier estimación *a priori* que se haga siempre será parcial y sujeta no solo al error estadístico, sino principalmente al error político. Más importante que establecer un límite al número de personas que se beneficiarían del plan regularizador es el hecho de su inteligente diseño. Por otro lado, Pelegrín Castillo teme que se esté orquestando un plan para crear una minoría nacional en el país. Confieso no entender claramente qué quiere decir con

esto, pues los datos existentes establecen claramente un proceso de integración cultural de los inmigrantes a la sociedad dominicana y en consecuencia a sus valores y cultura, aunque esa integración sea excluyente. B) En segundo lugar, reitero la necesidad de separar la propuesta de reglamentación de la ley, de la propuesta de plan regularizador, como ya he argumentado arriba, idea que los propios neonacionalistas no podrán objetar. C) En tercer lugar, un asunto que debemos evaluar como nación es el relativo a los hijos de los inmigrantes ilegales nacidos en el país. Este es el punto difícil del plan regularizador. Al respecto me parece claro que por más ejercicio de gimnasia jurídica que haga la Suprema Corte de Justicia respecto a la interpretación de la Ley 285-04, la verdad es que quien fija el derecho a la nacionalidad es la Constitución de la República y no una ley adjetiva. El plan regularizador choca con este hecho. En última instancia todos estamos de acuerdo en que precisamente por ello la Constitución debe ser reformada en lo relativo al *jus solis* como vía de definición de la nacionalidad, pero la realidad también es que aún la propia Constitución no puede interpretarse retroactivamente. En este marco, solo la negociación política puede abrir un espacio de entendimiento que asegure con realismo el ejercicio del derecho.

De todos modos, la propuesta de reglamento es lo que su nombre indica: una propuesta. Bien harían nuestras autoridades migratorias en proceder a un diálogo transparente con los sectores involucrados en esta materia a fin de discutir el asunto. Hasta tanto este diálogo se produzca, creo que es necesario distinguir en el manejo de este debate las consideraciones propiamente regulatorias y ordenadoras de la dinámica migratoria que fija la ley de las de orden transitorio que el texto legislativo establece. Me refiero al plan de regularización que establece la Ley 285-04.

Se debe trabajar en ese sentido en dos direcciones y no confundir ambos niveles: el del reglamento de la ley, que es

condición de su aplicabilidad, y el del ordenamiento institucional del sistema migratorio. Por otro lado, es necesario que el país se aboque de una vez por todas a introducir orden en el caos de incertidumbre jurídica de esta enorme masa de personas indocumentadas, a los que no se les reconoce estatus inmigratorio alguno.

4. Censo y políticas migratorias[11]

El Consejo Nacional de Migración acordó la realización de un Censo Nacional de Extranjeros.[12] Nadie pone en duda que la realización de un censo sería el mecanismo ideal para establecer las cifras de la inmigración. Sin embargo, la experiencia indica, como establecen los expertos en la materia, que los censos no logran establecer la dimensión del peso de la inmigración en el caso de las estimaciones de poblaciones migratorias en condiciones ilegales o irregulares. La realidad salta a la vista: durante más de cincuenta años, desde que se realizó el censo de 1950 hasta nuestros días, la información sobre la población extranjera, y principalmente sobre la población haitiana en el país, está subregistrada. Si eso ha sido así, nada indica que ahora podríamos tener una experiencia exitosa.

En este sentido, la realización de un censo nacional de extranjeros tiene cuatro dificultades básicas: 1) la posibilidad del subregistro de la población censada; 2) por su cobertura este tipo de censo tiene serios problemas de operatividad que alarga el período de recolección de información, haciéndolo casi tan costoso como un censo nacional; 3) el tercer problema es conceptual, pero también político, ya que afecta el marco de nuestro Estado de derecho: dada la presencia de una significativa población de origen haitiano nacida en el país, se presenta un problema metodológico y de derechos humanos a la hora de registrar la población entrevistada: ¿solo se entrevistará a la población extranjera no nacida en República Dominicana?

¿También se entrevistará y registrará la información relativa a sus descendientes nacidos en el país? La Constitución dominicana indica que estos últimos son dominicanos por nacimiento. Por ello, si se entrevistara a esa población, a la hora de organizar la información derivada ¿cómo definir sus agregados? ¿Esta última población se registrará como extranjera? Si así se hace ¿esto no plantea un problema de violación de derechos y de violación de la propia Constitución de la República? 4) A estos tres problemas se añade un cuarto: en el censo nacional de extranjeros, de resultar un gran subregistro, como de seguro ocurrirá, ¿se procederá a expulsar a la población no censada? ¿Bajo cuál alegato si el censo no tiene carácter de registro obligatorio?

Esto nos conduce al problema del plan de regularización migratoria que contempla la nueva ley de migración. Se hace imperativa la realización del plan regularizador que contempla la nueva ley de migración como un mecanismo independiente del destino del censo nacional de extranjeros, aun cuando este último puede complementarlo. De lo contrario, siempre tendríamos encima dos problemas básicos: a) no podríamos poner en un justo ejercicio la Ley General de Migración 285-04 aprobada en 2004 y 2) el censo podría fracasar ya que podría interpretarse, por parte de los migrantes y sus descendientes, como un mecanismo coercitivo encaminado a las deportaciones, lo cual impediría que el grueso de dichos trabajadores sea censado. Todo esto ocurriría independientemente de que las autoridades estén o no envueltas en un genuino y justo propósito ordenador de la dinámica migratoria, de lo cual no nos cabe duda.

¿Por qué entonces darle tantas vueltas al problema? Si las autoridades están seguras de lo que hacen y no dan palos a ciegas, pues que procedan a aplicar la ley. Para esto se requiere organizar y aprobar el reglamento de la nueva Ley 285-04 del modo más justo, realista y prudente posible, pero también es imperativo organizar el plan de regularización que contempla dicha ley como requisito y condición de su aplicación. En igual tenor debe

crearse el Instituto Nacional de Migración, sin cuya existencia no podrían realizarse ejercicios como el que se propone a través de un censo nacional de extranjeros y sin cuya existencia jamás podríamos contar con un verdadero sistema de estadísticas migratorias lo más funcional y objetivo posible.

Solo cumpliendo con estos pasos se brindarán seguridades a la nación dominicana, a los migrantes y a la comunidad internacional interesada en estos asuntos, de que en nuestro país hay un Estado de derecho, que tenemos ideas y políticas precisas ante la inmigración y que el anunciado censo nacional de extranjeros no resulta una artimaña más en la lógica de expulsiones indiscriminadas de trabajadores extranjeros de las que en el pasado reciente fuimos todos testigos.

Un tiempo después de haber dado sus declaraciones en las que insistía en la necesidad de un censo nacional de extranjeros,[13] el secretario de Estado de Interior Franklin Almeyda declaró que lo que se requería era un registro nacional de extranjeros. El ministro aclaraba así, sin reconocerlo, la confusión inicial en la que había caído. Lo importante no radica solo en esa confusión grave, pues él es responsable de la política migratoria del gobierno. Comúnmente se asume que es al director general de Migración a quien le compete la tarea por medio de la cual se maneja la política migratoria, lo cual es un error, pues dicho funcionario simplemente ejecuta el diseño de política que emana del primer mandatario de la nación, cuyo representante en esta esfera es precisamente el secretario de Interior.

Es importante reconocer que la nueva ley de migración, pese a sus incoherencias y vicios constitucionales, recompone el mecanismo formal mediante el cual se deben estructurar las políticas migratorias. Hasta el momento de la promulgación de la Ley 285-04, la política migratoria estaba en manos exclusivas del Poder Ejecutivo en la figura del presidente de la República y, en su traducción institucional, de su secretario de Interior y Policía. El director general de Migración es un funcionario

o agente ejecutor de las disposiciones de la ley. Sin embargo, prácticamente durante casi medio siglo ha sido este funcionario el que en la práctica ha tenido bajo su control no solo la ejecución, sino la interpretación de lo que podría definirse como una política migratoria. En este esquema el secretario de Interior y Policía ha funcionado como un ente marginal. Esto es producto de un conjunto de factores y vicios burocrático-institucionales del Estado dominicano «moderno». Es necesario destacar que esto se debe en gran medida a que este funcionario de la Secretaría de Interior y Policía es quien ha estado más cerca del estamento militar que controla el movimiento de personas, principalmente en la frontera dominico-haitiana. No es un secreto para nadie que históricamente han sido los militares uno de los actores estatales que han controlado en la práctica la movilidad de la mano de obra inmigrante haitiana que ha entrado el país por medios ilegales. En los últimos años y no solo en el actual gobierno del PLD (2004-2008), es justo reconocer que esta situación ha ido cambiando y que la DGM se ha ido profesionalizando. Esto no quiere decir que haya desaparecido la cultura autoritaria que se constituyó en ese largo periodo en torno a las instituciones estatales vinculadas a la migración. Por el contrario, es la presencia de esa cultura la que a lo largo del tiempo ha hecho creer al funcionariado de la DGM que son ellos los depositarios de la ejecución y práctico diseño de las políticas migratorias, sobre todo las relativas al control de la inmigración de origen haitiano. Pero la nueva Ley 285-04 en principio debe modificar este cuadro institucional, puesto que establece un nuevo marco regulador, donde las disposiciones relativas al diseño de políticas migratorias se transfieren al Consejo Nacional de Migración, integrado por varias Secretarías de Estado y presidido por el secretario de Estado de Interior y Policía. En ese Consejo el director de la DGM debe actuar como un ente ejecutor de las disposiciones de dicho organismo a través de su dependencia.

Si a partir de esta nueva realidad institucional que dispone la nueva ley migratoria se continúa con la práctica de depositar en la DGM todo lo relativo al ordenamiento institucional de la cuestión migratoria, sobre todo en lo que compete a las políticas, no solo se estaría violando lo que indica la Ley 285-04, sino que se estaría empeorando las cosas al mantener el *statu quo* y crear una nueva fuente de conflicto institucional, que en esta oportunidad no solo afecta a los inmigrantes, sino también al cuadro institucional del Estado que tiene que ver con esta problemática. A esto se añade que, en un mundo globalizado, como el que vivimos, se estaría marginando instancias como la propia Cancillería y la Secretaría de Estado del Trabajo, las cuales pasan a desempeñar un rol de primer orden en esta problemática si la ley se interpreta en un marco condicionado por la creciente importancia del tema a nivel internacional.

Cuando distingo entre política y disposición de ley, me refiero a aquellas disposiciones estratégicas que deben guiar a los actores que desempeñan funciones institucionales de las que definen mandatos específicos que deben cumplirse de acuerdo con un ordenamiento de alcance general (ley o decreto). Esa distinción es vital para establecer una visión estratégica eficaz en materia de control y regulación de la movilidad territorial de personas, al tiempo que debe ser justa en el cumplimento de los derechos humanos de la población migrante.

El sentido básico del Consejo Nacional de Migración es precisamente articular una instancia que permita diseñar una política migratoria en la cual todos los actores estatales e incluso privados, involucrados en la cuestión migratoria, tengan la posibilidad de expresarse, deliberar y producir decisiones equilibradas desde el punto de vista institucional y político. Sin embargo, lo más importante es que un consejo de este tipo abre la posibilidad de producir una política racional, realista y en lo posible efectiva en materia de control de la inmigración ilegal y de ordenamiento y regulación de todos los flujos migratorios.

Sin ese mecanismo estratégico y ese marco institucional difícilmente las medidas de tipo administrativo que se tomen tengan algún éxito. Esto conduce a otro asunto: un registro nacional de extranjeros es una necesidad del ordenamiento migratorio del país, pero para que sea posible se requiere ordenar el marco de la institucionalidad migratoria, el cual hasta este momento ha recaído unilateralmente en la Dirección General de Migración. Esto induce al error y la arbitrariedad independientemente de las buenas intenciones de sus incumbentes, sus prejuicios y puntos de vista, así como sus posiciones como dirigentes políticos. Si queremos cuantificar el fenómeno migratorio, objetivo imprescindible de todo esfuerzo de ordenamiento migratorio, debemos organizar el aparato institucional y diseñar una política migratoria moderna que asuma con racionalidad y sentido político la complejidad del fenómeno migratorio dominicano.[14]

El último asunto que queremos destacar es la ausencia de un reglamento de aplicación de la ley. Sin ese instrumento no se podrá avanzar en el diseño de los instrumentos técnicos-procedimentales, pero también político-institucionales que hagan del registro un objetivo alcanzable. A esto se une la necesidad de un marco regularizador de la condición de ilegalidad, pero también la bruma jurídica en la que se mueven cientos de miles de personas a los cuales se les niega el elemental derecho a ser reconocidos como tal. Sin ese plan que regule, ordene y defina el espacio de derecho de que están dotados los migrantes, no tendremos posibilidad alguna de ordenar el movimiento de los flujos de inmigración y mucho menos de cuantificar el fenómeno.

No niego la necesidad del registro nacional de inmigrantes, pero insisto en un manejo racional del asunto y en evitar confusiones que en nada contribuyen a resolver los problemas. Si bien el secretario Almeida tiene razón al señalar la necesidad de controlar el movimiento de entrada y salida de extranjeros y su permanencia en el país —en ese sentido es imprescindible mantener un registro riguroso de estos movimientos—, no se debe

caer en el error de asumir que esos mecanismos resolverían por sí solos los problemas relativos a la inmigración, que son esencialmente de orden económico, social y político. Esto debe verse como parte de un esfuerzo mayor de ordenamiento regulatorio de la inmigración y no como una medida aislada que «eche miedo» a los sin papeles y ahonde los ya numerosos problemas que en esta materia tiene el país.

Notas del capítulo II

1 Informe originalmente preparado para el canciller de la República Frank Guerrero Prats y entregado al despacho del ministro el 28 de junio de 2004 junto con una extensa comunicación en la que el autor resumía sus puntos de vista. Una versión se publicó en *Clave Digital* el 8 de febrero de 2005.

2 Este grupo de trabajo estuvo integrado por Dagoberto Rodríguez (senador), Pelegrín Castillo (diputado), Carmen Amelia Cedeño, Flavio Darío Espinal, Alejandro González Pons, José del Castillo, Carlos Dore y Cabral, Plinio Ubiera, Eduardo García Michel, Franc Báez Evertsz y Wilfredo Lozano.

3 La argumentación relativa a que la ley de visado no contempla otorgar visa a los trabajadores temporeros es precisamente uno de los asuntos que debe ser reformado para adecuar nuestra legislación a los tiempos modernos. Ese enfoque que predominó bajo la dictadura de Trujillo se estableció así por el carácter de inmigración de contingentes de este tipo de inmigración y por la clara violación de que eran víctimas estos trabajadores al desconocerse su condición de sujetos de derecho. Modernamente, la exigencia de documentación a este nivel de trabajadores evidentemente demandaría un esquema consular más dinámico, transparente y eficiente del lado dominicano. Pero ese es uno de los retos que una nueva legislación debe enfrentar para alcanzar el éxito en el control de este tipo de inmigración. Si hay una inmigración que debe ser dotada de documentos que ordene su dinámica es la de tipo laboral y estacional, como es el caso de los jornaleros de temporada.

4 Véase en apéndice la «Presentación de motivos» del Proyecto Nacional de Migración presentado al Congreso Nacional por el presidente Hipólito Mejía en junio del año.

[5] El informe originalmente se preparó como documento de trabajo para una comisión especial organizada por la Fundación Global y Desarrollo que debía hacer recomendaciones de política al presidente de la República Leonel Fernández que acababa de inaugurar su segundo gobierno el 16 de agosto de 2004. La comisión debía hacer recomendaciones de políticas a propósito de la nueva Ley General de Migración 285-04. La presente versión tiene ligeras modificaciones.

[6] Como se sabe, la SCJ realizó la consulta que se sugiere en este informe, pero forzada por la instancia de inconstitucionalidad de la Ley 285-04 sometida por una serie de organizaciones de la sociedad civil el 3 de junio de 2005. Sabemos el absurdo de la sentencia, principalmente en lo relativo a la interpretación del concepto de «tránsito», así como las consecuencias que esto implica a propósito del tema de la nacionalidad. El mejor documento crítico que conozco respecto a la calidad y consecuencias de la sentencia de la SCJ es el ensayo publicado por Ramón Emilio Núñez y Nassef Perdomo «La sentencia de la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad de la ley de migración» (en: www.cielonaranja.com/pensamiento.htm, 16 de noviembre de 2005).

[7] Este documento se publica en el apéndice de esta primera parte del presente libro.

[8] Publicado en *Clave Digital* el 18 de noviembre de 2005.

[9] A principio de diciembre de 2005 se hizo pública la propuesta de reglamento de la ley de migración presentada por la Secretaría de Estado de Interior y Policía. El 2 de diciembre el canciller de la República dio una declaración apoyando la propuesta. El día 13 de ese mismo mes la polémica se había desatado en los medios de comunicación. Véase el periódico *Hoy* de ese día.

[10] Ver *Clave Digital* del 26 de diciembre de 2005.

[11] Publicado en *Hoy* del 8 de julio de 2005. La presente versión es ligeramente ampliada.

[12] Publicado en *Hoy* del 19 de julio de 2005.

[13] Véase *Clave Digital* del 18 de julio de 2005.

[14] A propósito del tema de la cuantificación de la inmigración haitiana y el necesario ordenamiento institucional que se requiere en el Estado a fin de producir mediciones periódicas del impacto de dicha inmigración y sus dimensiones demográficas, véase el artículo de Franc Báez Evertsz y Wilfredo Lozano: «Las cifras de la inmigración» (2006).

CAPÍTULO III:
Políticas migratorias, deportaciones y nuevo orden internacional

Lo ocurrido en Hatillo Palma en el año 2005 con su secuela de violencia y la inevitable exacerbación de prejuicios y malquerencias entre las élites de ambas islas constituye un ejemplo muy claro de lo que puede producir un manejo del tema inmigratorio en la República Dominicana a partir de una política reactiva, apoyada en una lógica de deportaciones masivas violatoria de derechos humanos básicos y a todas luces desordenada.

Este es un elemento interesante puesto que en sí mismo el desorden a que conduce la política de las deportaciones masivas como esquema informal de política migratoria no supone, como es nuestro caso, que las propias agencias e instituciones del gobierno que tienen que ver con la cuestión migratoria choquen y se contradigan entre sí. Por el contrario, podría afirmarse que un esquema de este tipo, a todas luces expuesto a la crítica internacional en materia de derechos humanos, implicaría la búsqueda de la mayor coherencia entre las agencias de gobierno. Si esto ocurre así no es producto de una característica de esta modalidad de política migratoria. Podrían manejarse dos hipótesis. Una remitiría el problema a las debilidades más generales de una política de gobierno, en este caso de la Administración Fernández (2004-2008); otra plantearía el asunto como el resultado de las contradicciones en materia de políticas públicas a que conduce la política de aliados del presidente Fernández. Naturalmente, ambas hipótesis demandan un estudio específico.

A lo dicho se agregan las evidentes incoherencias de las políticas públicas en materia migratoria y el marco jurídico en el que la propia administración desea apoyarse. Este es el caso de la Ley General de Migración 285-04, la cual, pese a sus contradicciones evidentes analizadas en este libro, supone al fin y al cabo la búsqueda de un esquema migratorio que permita un manejo más racional del tema de la inmigración. En vez de producir a partir de esta ley un nuevo trato de los jornaleros haitianos residentes y sus descendientes dominicanos, lo que se ha producido es una suerte de vacío institucional que puede dar luz a acontecimientos lamentables como los de Hatillo Palma, generando por lo demás respuestas inadecuadas a las presiones del sistema internacional. De esta suerte se ha entrado en una especie de letargo jurídico que ha producido un vacío institucional que puede hacer ingobernable el fenómeno migratorio o, en su defecto, conducir a su manejo autoritario, con las consecuencias que ya conocemos.

De esta forma, en la medida en que en el país se asiste a una nueva coyuntura migratoria tras la aprobación de la Ley 285-04, en modo alguno esta puede ser caracterizada por un cambio de los patrones sociodemográficos de la nueva inmigración haitiana. Esto es así por el simple hecho de que dichos patrones ya estaban operando mucho tiempo antes del debate que finalmente concluyó con la aprobación de la nueva ley migratoria en el gobierno de Hipólito Mejía (2000-2004). Si algo caracterizaría la «nueva coyuntura migratoria» habría que ir a encontrarlo en el campo de lo político.

En el plano sociopolítico se hace evidente una paradójica situación que en sí misma tiene su racionalidad. Me refiero al hecho de que hoy en las políticas estatales hay un mayor campo de exclusión de los inmigrantes y sus descendientes, asunto que se evidencia en las deportaciones, la resistencia estatal a reconocer derechos elementales de que disponen estos trabajadores inmigrantes, en asumir la política del avestruz en el tema de la condición nacional de los hijos de los haitianos nacidos en el país y en luego intentar

resolver un asunto de orden constitucional a través de una ley adjetiva (Ley 285-04), para finalmente terminar reconociendo que el asunto debe ser materia de debate constitucional.

Sin embargo, por otro lado, enfrentan dos hechos contra la prédica que señala que en el país se está produciendo una suerte de minoría nacional que intenta imponer su cultura y valores: los estudios evidencian y la vida diaria demuestra la mayor capacidad de integración a la sociedad dominicana de los inmigrantes, los que rápidamente asumen los patrones culturales de la sociedad receptora dominicana, aprenden su idioma, se integran a sus prácticas culturales, en fin, demuestran una voluntad de asimilación. Esto es mucho más evidente en la segunda generación, en los hijos de haitianos nacidos en el país, es decir, en los dominicanos de origen haitiano.[1]

La dependencia de la economía dominicana de los trabajadores migratorios es hoy más que evidente, precisamente en ejes dinámicos como el sector construcción en las ciudades y los rubros más competitivos de la agricultura. Pero cuando eso ocurre es cuando más agresivo se propone el discurso nacionalista, lo cual define el desajuste entre los dos momentos del fenómeno migratorio: el económico cuyos agentes son los beneficiarios de la mano de obra barata y los ideólogos políticos conservadores que con su ideología antihaitiana definen los parámetros que hacen atractiva y dócil a dicha mano de obra para el agente económico que los contrata. El tercer agente que interviene en este escenario es el Estado que no hace más que organizar las condiciones en que ambas realidades se articulan. En lo que sigue trataré de discutir algunas implicaciones de estos argumentos.

1. La cuestión nacional y la inmigración: a propósito de Hatillo Palma[2]

Los acontecimientos sucedidos en Hatillo Palma en Montecristi a raíz del asesinato de la dominicana Maritza Núñez y

las heridas infringidas a su esposo por varios nacionales presumiblemente haitianos, son sumamente preocupantes y deben mover a las autoridades a actuar con mayor prudencia y firmeza.[3] Más preocupante aún es el hecho de que los residentes en esa localidad hayan decidido tomar la justicia por sus manos y hayan desatado una incruenta persecución de haitianos ante el hecho de la pasividad de las autoridades frente a la ola de delincuencia que presuntos nacionales haitianos protagonizaban en esa comarca. Si bien es entendible el enojo de los residentes de esa localidad ante el incremento de la delincuencia y la ineficiencia de las autoridades en su control, en modo alguno eso justifica que asuman la justicia por sus manos. Por ese camino vamos hacia la liquidación del Estado de derecho, base de la democracia.

Estos acontecimientos tienen muchas implicaciones para nuestro país tanto de orden interno como internacional. Su mal manejo puede colocar al país en una difícil situación, precisamente ahora que las negociaciones del DR-CAFTA se encuentran avanzadas. A esto se añade las críticas al país en materia de derechos humanos hechas por distintas organizaciones internacionales, precisamente a propósito de la cuestión carcelaria, pero también judicial e inmigratoria.

La primera mala señal enviada por el país es que un asunto que debe manejarse en el marco de la justicia, poniendo a actuar al Ministerio Público con rapidez y eficiencia, fue más allá al ordenarse masivas deportaciones de nacionales haitianos. Debe hacerse justicia, los culpables deben ser condenados con todo el peso de la ley, pero no se puede generar acciones que en la práctica estimulen un sentimiento xenófobo y produzcan deportaciones que constituyen la reacción dominicana a los hechos de sangre producidos en Hatillo Palma. Lo que importa en este caso son los resultados de las acciones no tanto las intenciones: a un hecho de sangre han seguido masivas deportaciones. Es claro el mensaje que han enviado las autoridades —quizás sin

tener a conciencia de ello— no solo a la nación, sino incluso a la comunidad internacional: el responsable final del problema es la comunidad de haitianos en el país, no algunos de sus miembros específicos. Esto es sumamente negativo, pues de hecho las masivas deportaciones que se están produciendo conducen lamentablemente a esta conclusión.

Puede argumentarse que esto es simplemente una coincidencia y que las deportaciones masivas se habían dispuesto antes del horrendo crimen acaecido en Hatillo Palma. Si así fuera, la torpeza de las autoridades es aún mayor, pues simplemente continuaron un esquema de deportaciones que debían haber frenado o limitado ante los hechos producidos.

Nadie niega que, ante la reacción xenófoba de la comunidad de Hatillo Palma por el crimen perpetrado, las autoridades hayan actuado con responsabilidad al facilitar a la población haitiana que reside en esa comunidad su desplazamiento hacia otros lugares. Se debe reconocer el trabajo de la gobernación de Montecristi y de las autoridades militares radicadas allí. Pero las deportaciones destruyen esta buena acción, pues dan la impresión de que la comunidad haitiana es responsable de la situación y no individuos concretos.

Hay otras aristas de estos lamentables hechos que deben preocuparnos. Las deportaciones se producen en el momento en que el presidente de la República había logrado un acuerdo con los Estados Unidos para organizar en el país un sistema de vigilancia y control fronterizo eficiente en materia de contrabando de armas, narcotráfico y tráfico de ilegales. Esto último es a todas luces una mala señal que puede empañar el hecho positivo de este acuerdo. Las razones son simples: los organismos de derechos humanos a nivel internacional que operan con extrema eficiencia ya están dando muestras de preocupación ante la arbitrariedad de las deportaciones, que ha afectado no solo a los indocumentados, sino a trabajadores haitianos con permisos de trabajo y a dominicanos descendientes de haitianos con sus papeles en orden.

Las autoridades militares han afirmado que las deportaciones se han realizado de acuerdo con la ley, pero en la prensa dominicana se presentan muestras de que no ha sido así y diariamente se publican fotos de camiones cargados de jornaleros que serán deportados donde estos muestran sus documentos de identidad y sus permisos de trabajo en orden. Las autoridades religiosas de la zona fronteriza lo confirman a propósito de la arbitrariedad con que se han producido las deportaciones.

El jefe del Ejército dominicano, en medio de ese marasmo de torpezas, dio una sensata e inteligente declaración a la prensa, señalando que la presencia de mano de obra haitiana en el país es un hecho real y que los cultivos dominicanos en rubros fundamentales dependen de esa mano de obra, además de que existe una frontera de casi 400 kilómetros que es difícil controlar en su totalidad.[4] El general refiere que se debe es vigilar y controlar con eficiencia el movimiento fronterizo de personas y bienes y regular el flujo de trabajadores y, en ese marco, las deportaciones deben producirse por un cauce legal.

Estamos plenamente de acuerdo con lo declarado por el jefe del Ejército. Pero vale la reflexión: ¿Qué significa ceñirse a lo que indica la ley en materia migratoria? Desde el 15 de agosto de 2004 el país cuenta con una nueva ley de migración. ¿Las deportaciones se están haciendo con base en este nuevo instrumento jurídico o por lo que indicaba la anterior legislación migratoria? Si es con base en el nuevo instrumento de ley, pese a las críticas que se le pueden hacer en diversos asuntos, incluido el de las deportaciones, este indica un procedimiento para garantizare los derechos de los deportados. Al no contar aún con un reglamento que organice la aplicación de la nueva ley, no se tiene un procedimiento definido al respecto. Temo, entonces, que si supuestamente se está aplicando la nueva ley no se está respetando. Peor aún, estaría aplicándose sin un claro ordenamiento por falta precisamente del instrumento de aplicación, del reglamento. Si las deportaciones se producen en el marco jurídico de

la ley de 1939, su reglamento indica un procedimiento que debe seguirse que tampoco se cumple. Este es uno de los problemas en los que más han insistido las organizaciones de derechos humanos, sobre todo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Si las autoridades quieren que las deportaciones le faciliten el camino al necesario proceso de regularización migratoria que debe realizarse como condición de la aplicabilidad de la nueva ley, entonces deben decirlo. Pero en este caso, previamente a las drásticas medidas que se están tomando, debe producirse un adecuado proceso de regularización migratoria como manda la nueva ley. ¿Quién le pone el cascabel al gato? ¿Qué se impone primero, la ley o la urgencia de las medidas represivas?

Queda claro que en esto las autoridades no solo han sido torpes, sino que han actuado sin otro plan que el de deportar al mayor número de haitianos, apoyados quizás en la errónea creencia de que con ello resuelven el grave problema de la masiva presencia de mano de obra extranjera en el país. El asunto se escapa del marco policial en que se ha manejado siempre la inmigración haitiana, pues involucra a la economía. Lo ocurrido en Montecristi lo deja claro: en esa zona tradicionalmente han coexistido sin mayores tropiezos una masiva presencia de mano de obra haitiana que labora en los cultivos de la región junto a trabajadores dominicanos. Asimismo, las dos comunidades que han compartido esa franja fronteriza lo han hecho en condiciones pacíficas.

Los agricultores dominicanos y las empresas agrícolas extranjeras que operan en la región y demandan esa mano de obra han señalado el peligro de que los cultivos que emplean mano de obra haitiana sufran serios problemas en la próxima cosecha. En el calor del conflicto, la reacción de algunos miembros de la comunidad dominicana en la región ha recurrido a la retórica de la xenofobia, declarando que no permitirán que ningún haitiano trabaje en el ámbito agrícola en el área. Pero la realidad es

que la ausencia total de la mano de obra inmigrante traería a su vez serios problemas a la región y con ello la propia comunidad sufriría. Se trata de un asunto delicado que requiere un enfoque distinto al de las simples deportaciones, pero también al de la permisividad en el ingreso de jornaleros ilegales.

Este lamentable problema fronterizo se está convirtiendo en un asunto de alcance internacional. El encargado de negocios de la embajada haitiana en el país pidió protección para sus nacionales. El embajador dominicano en Haití declaró que ambos pueblos mantienen buenas relaciones y que lo ocurrido en Montecristi no las empaña. Ante la insistencia de las deportaciones el Gobierno haitiano cerró la frontera del lado de Juana Méndez. A esto se añaden las declaraciones de organismos internacionales de derechos humanos que se han hecho eco de esta situación. Por otro lado, estos acontecimientos se han producido cuando el presidente de la República hace un esfuerzo para que nuestro país tenga un papel más activo junto a las naciones latinoamericanas en la búsqueda de una salida democrática a la crisis que vive el vecino país. Las masivas deportaciones no ayudan a este propósito, como lo ha demostrado la decisión del Gobierno haitiano de cerrare su frontera.

Por otro lado, se presenta también un delicado asunto de derechos humanos en materia laboral. Una de las objeciones más reiteradas de importantes legisladores norteamericanos opuestos al DR-CAFTA se refiere a las violaciones a los derechos laborales de los trabajadores centroamericanos y dominicanos, sobre todo los que realizan sus labores en empresas vinculadas a los beneficios potenciales de ese tratado. Los presidentes centroamericanos y el presidente Fernández han declarado su compromiso de fortalecer los derechos laborales de los trabajadores en cada uno de sus países. Nuestro presidente acaba de realizar un exitoso viaje a Washington, entrevistándose junto a los presidentes centroamericanos con el presidente Bush. No damos un buen rostro al seguimiento de lo conversado en Washington

cuando en el país se deportan inmigrantes y se violan sus derechos, al mismo tiempo que nuestro presidente se compromete a fortalecer los derechos laborales de los trabajadores.

Lo que está ocurriendo en la Línea Noroeste, en poblados como Hatillo Palma, Juana Méndez, Enriquillo y otras comunidades fronterizas, no solo debe llamar la atención de nuestras autoridades, como en efecto ha ocurrido. Debe también implicar un cambio en la manera en que se ha venido tratando el problema. Esta situación lamentablemente revela una vez más las consecuencias de la ausencia de un esquema moderno de política migratoria, que respete los derechos humanos, sea eficiente en el control de los flujos migratorios, defina un marco regulador eficaz y respetuoso de los derechos laborales de los inmigrantes, modernice el control y vigilancia fronterizos e integre todo esto a un esquema de derechos humanos y desarrollo regional.

Lo ocurrido en Montecristi, más allá de lo doloroso del crimen perpetrado, de los abusos que tras las deportaciones se han producido, indica una vez más que nuestro país vive en un mundo global e interdependiente, que no podemos dar la espalda a la realidad internacional. Sobre todo, para vivir en la nueva realidad del sistema mundial, debemos ordenar nuestra propia casa, comenzando por producir el marco institucional y político que permita dar respuestas civilizadas a lamentables accidentes como los ocurridos en Hatillo Palma.

Lo cierto es que Hatillo Palma constituye un momento que articula una nueva coyuntura migratoria, más específicamente, define un nuevo momento político en el manejo de la cuestión inmigratoria en el país.[5] Como se señaló arriba, lo nuevo de la coyuntura migratoria no es propiamente la orientación de sus flujos hacia las áreas urbanas y el sector informal. Esta es una dinámica que tiene su origen en los ochenta y cristaliza en los años noventa, como la literatura sobre la inmigración ha demostrado.[6] La novedad de la coyuntura se aloja en el espacio de la política. En consecuencia, la novedad del escenario migratorio

se refiere a las formas de intervención de los actores políticos en el manejo de la cuestión migratoria.

Hatillo Palma se convirtió en un *parteaguas* político precisamente porque supuso una nueva manera del neonacionalismo de hacer política y fortalecerse ideológicamente navegando en las aguas de la intolerancia migratoria. Como casi siempre ocurre con las ideologías, el esfuerzo neonacionalista apunta a problemas reales tratados de manera desfigurada, con la consecuente manipulación y cierre del debate orientado a la búsqueda de solución de los problemas. Lo que ha primado a partir de allí es el discurso sectario, la descalificación patriotera a todo aquel que se le oponga y la política del miedo.

Si bien el neonacionalismo ha radicalizado su discurso y su práctica intolerante, lo nuevo que propone la coyuntura de Hatillo Palma, además de este hecho constatable, es el manejo irresponsable del asunto por los medios de comunicación, la asimilación del punto de vista del neonacionalismo por la generalidad de la clase política y su asunción de una perspectiva cada vez más conservadora y atrasada por esta misma clase política, incluida sobre todo la que actualmente está en el poder. Podría decirse que Hatillo Palma expresa un nuevo elemento discursivo y una nueva praxis de la hegemonía política de quienes sostienen el poder, al menos en sus destacamentos más conservadores, lo que naturalmente afecta a todo el bloque de aliados del conjunto de las fuerzas en el poder. El problema al que conduce esta práctica ha surgido no porque ahora el neonacionalismo tenga una demostrada fuerza política, sino porque el Gobierno, con su silencio y ausencias en las ejecutorias de políticas, ha depositado en manos de esta fuerza la dirección ideológica de las políticas hacia Haití, sobre todo en el tema migratorio y fronterizo.

En Hatillo Palma el Estado de derecho se hizo añicos, pues por un breve lapso de tiempo abandonó su fortaleza jurídica permitiendo que actores privados definieran y determinaran lo que a todas luces es un atributo estatal: allí vimos cómo grupos

civiles radicalizados asumieron, con la seudolegitimación de funcionarios de gobierno, atribuciones que a todas luces no corresponden a simples ciudadanos, sino al orden estatal, tal es el caso de la fijación de cuotas de inmigración; los márgenes de contratos laborales; el tiempos de permanencia en el país, todo esto bajo amenazas más o menos claras, y la asunción de funciones judiciales y hasta policiales por parte de grupos civiles. En una palabra, en Hatillo Palma el Estado se ausentó por un espacio de tiempo y en una delimitada franja geográfica.

Así como la matanza de 1937 articuló en la escena histórica lo que hasta ese momento era un gesto y una definición ideológica, Hatillo Palma puede estar delimitando lo que será la posible línea de acción de una franja política intolerante y esto tiene serias consecuencias, tales como la acción violenta como mecanismo de imposición de un punto de vista y un argumento, la presión sobre grupos regionales —llámense sociedad civil, trabajadores, empresarios, grupos religiosos o inmigrantes— bajo el calificativo racista o xenófobo, el uso de la política del miedo como arma de ordenamiento institucional de la movilidad de personas entre países, lo que augura conflictos regionales, entre otras cuestiones.

Las consecuencias que eso tiene para el país y para el futuro de la democracia son obvias, aunque la prensa se autoengañe y los ideólogos del antihaitianismo prediquen que se trata de un triunfo de la nación sobre sus tradicionales enemigos, pues si las funciones del Estado son tomadas en nombre de la nación por grupos que no representan autoridad legítima alguna y la justicia es sustituida por el prejuicio del color y de la raza no solo se encuentra cuestionada la democracia, sino que la República misma, como comunidad de hombres y mujeres libres, comienza a ser un mito.

2. La política de las deportaciones masivas[7]

En los círculos políticos y en los medios de comunicación se habla de que ha llegado la hora de articular una política

migratoria en el país que dé solución «definitiva» a los reales problemas que provoca la masiva inmigración de trabajadores haitianos, casi siempre en condiciones irregulares y de ilegalidad. Estos argumentos reflejan que en esta materia el Estado dominicano nunca ha tenido una política migratoria. Los hechos desmienten esta afirmación ingenua.[8]

La idea que se traduce a través de este punto de vista «ingenuo» es relativamente simple y expresa una de las complejidades y paradojas de la migración en República Dominicana: el Estado ha definido sus políticas migratorias en una «lógica de ausencia». Según esta estrategia resulta más manejable no definir en el terreno institucional y legal los ordenamientos y controles migratorios con los actores que controlan los sistemas migratorios (buscones, militares intermediarios, empresarios azucareros, constructores, comerciantes, entre otros grupos de intereses), ya que esto le permite establecer acuerdos «flexibles», asumir compromisos ocultos y sobre todo lavarse las manos a la hora del conflicto ante la comunidad política internacional. Sin embargo, en la medida en que el país se ha visto en vuelto en las corrientes de la globalización, se han incrementado las presiones externas del sistema internacional para que el Estado dominicano no solo formalice institucionalmente sus políticas, sino que lo haga en un canon de derechos humanos. Esto plantea una situación inédita: el Estado dominicano se encuentra forzado a definir un esquema de políticas migratorias no solo como requerimiento formal de sus relaciones con el sistema internacional, sino como condición de su potencial de éxito en las corrientes de la globalización. Esto último pone a la orden del día la posible ruptura del Estado con los actores tradicionales que han controlado la dinámica de la inmigración y el sistema de exclusiones sociales, económicas y políticas en que se ha sostenido. Esto implica que el Estado tendría que asumir como tarea la construcción del orden de derechos propio de todo Estado moderno. Si así fuese se estaría rompiendo el equilibrio de poder tradicional que ha

sostenido a las élites políticas. Ordenar la inmigración con base en un canon de derechos supone producir una política migratoria en el plano formal, construir el Estado de derecho y asumir las rupturas y conflictos políticos que ello implica. Esto determina la resistencia de los gobiernos que se han sucedido —desde Balaguer (1966) hasta Leonel Fernández (2007)— a la reforma y modernización del sistema migratorio y el manejo informal de sus políticas.

Desde 1916 a nuestros días podemos reconocer varios esquemas de política migratoria. El primero de relevancia histórica moderna fue el de la política de *mercado laboral insular abierto* promovido por los interventores norteamericanos que, desde 1915 en Haití y 1916 en República Dominicana, ocuparon la isla de Santo Domingo hasta 1924 en la parte oriental y 1930 en la occidental. Esta modalidad de ordenamiento migratorio se prolongó hasta finales de los años treinta. El aparato jurídico que organizó este esquema se encuentra disperso en numerosas órdenes ejecutivas de la administración militar norteamericana en el país entre 1916-1924 y consistió esencialmente en la impartición de permisos u órdenes de importación de braceros.[9]

En la práctica, tras Trujillo comprar la mayoría de los ingenios propiedad de norteamericanos y luego de la construcción del Central Río Haina en los años cincuenta, bajo la dictadura trujillista se organiza una política diferente que podemos calificar de *importación forzada de contingentes*. Este modelo encuentra su base jurídica en la ley de migración de 1939 que constituyó hasta el pasado año 2004 el instrumento jurídico que organizó la inmigración en el país. De hecho, este era un modelo organizado con el propósito expreso de orientar hacia el azúcar los flujos inmigratorios de braceros y hacerlo con los menores costos posibles y el mayor grado de control de su movilidad (forzada), asegurando altos niveles de exclusión o aislamiento social de la sociedad receptora. Con la muerte de Trujillo en 1961 este modelo hizo crisis y solo se rearticuló unos años después con

Balaguer en el poder a partir de 1966. A partir de esa fecha hasta 1986 se define un modelo que conserva la misma base jurídica que el anterior, pero se apoya en acuerdos formales e informales de importación de contingentes firmados entre ambos Estados y entre el Estado haitiano y empresas privadas. Este modelo puede definirse como de *importación de contingentes por contratos.*[10] El último de esos acuerdos se firmó en 1986, pero en su defecto, pese a que no se expresa de manera formal, en la práctica fue sustituido por otro modelo de política migratoria que desde 1990 han asumido todos los gobiernos desde Balaguer (1990-1996), Leonel Fernández (1996-2000), Hipólito Mejía (2000-2004) hasta recientemente de nuevo Leonel Fernández (2004). Este esquema de política migratoria podemos definirlo como de *deportaciones masivas reguladoras* al apoyarse en las deportaciones masivas como elemento de control y regulación de las entradas irregulares e ilegales de jornaleros haitianos.

¿Qué define a cada uno de estos modelos de política migratoria? El primer modelo se apoyaba en el control insular de los norteamericanos. En la práctica las órdenes ejecutivas de importación de braceros emitidas por la administración norteamericana en la parte este de la isla tenían fuerza de ley en la parte oeste. Era un cuasimodelo de libre movilidad insular de mano de obra, solo limitado por las exigencias concretas de cada plantación, de cada empresa azucarera, pero controlado militarmente por las tropas interventoras norteamericanas.

El segundo modelo de importación forzada de contingentes definió otro escenario legal al dictarse la ley de 1939. En este caso, solo se tenía jurisdicción sobre lo acontecido en el ámbito de recepción en la parte este de la isla. La idea central del modelo era en el fondo la misma: suplir mano de obra barata a los ingenios azucareros. La novedad de este nuevo esquema fue en principio su base legal, que legitimaba la movilidad de contingentes de braceros mediante una ley específica. En segundo lugar, a diferencia del anterior modelo, en éste se reconoce

más claramente el carácter forzado de la movilidad de mano de obra. Aquí aparece un actor que hasta hoy tendría una presencia central en la movilidad del trabajo inmigrante: el Ejército. Ante el hecho de que este esquema solo tiene soberanía en la parte receptora de la mano de obra, se ve forzado a los acuerdos con la élite política haitiana, sobre todo con la dictadura duvalierista y el propio Ejército haitiano, que se hacen beneficiarios, ambos, de esta movilidad forzada de contingentes de braceros.

El tercer modelo de política migratoria, el de la importación de contingentes de braceros por contratos, asume el mismo esquema básico que el de movilidad forzada, pero su campo de maniobra es más restringido al estar fijado por la figura del contrato y ser más tensas las relaciones entre los actores que controlan el proceso de movilidad de mano de obra en ambos lados de la isla: las élites políticas y militares.[11]

Como se puede apreciar, los tres esquemas de política migratoria descritos hasta ahora conservan rasgos comunes. A partir del primer esquema definido en 1916, los dos modelos que le sucedieron en la práctica respondían a cambios de las situaciones nacionales o internacionales, pero conservaban la idea central: la movilidad insular de braceros haitianos dirigida desde Haití hacia la economía azucarera dominicana asegurando mano de obra barata. En los tres casos existían mecanismos que aseguraban el flujo de ingreso y retorno de braceros. Asimismo, estos mecanismos de control que se ejercían sobre los braceros inmigrantes definían capacidades efectivas de sujeción en cada contingente laboral que se movilizaba en las dos direcciones de ingreso y salida.

En cada coyuntura histórica estos esquemas lograban a su modo tres cuestiones centrales: 1) un flujo seguro de mano de obra para las zafras azucareras, 2) el sometimiento de la mano de obra inmigrante a condiciones laborales de explotación o sobreexplotación que la hacía imprescindible para el esquema de rentabilidad del negocio azucarero por su extrema baratura ante los salarios misérrimos devengados y las duras condiciones de

vida en que esta fuerza de trabajo se reproducía y 3) la práctica exclusión del inmigrante del esquema de derechos civiles, económicos y políticos en la sociedad dominicana, al tiempo que convertía a este grupo laboral en una población desconectada del espacio nacional estatal en que laboraba como mano de obra inmigrante.[12]

Con la crisis azucarera a finales de los ochenta, la crisis social, política y económica interna en Haití y el desarrollo democrático en República Dominicana, estos tres pilares en que se apoyó la inmigración de trabajadores haitianos hasta los años ochenta no solo hizo crisis, sino que dejo de ser funcional para la propia economía, lo que se hizo patente entrados los noventa.

Por lo pronto, la demanda de mano de obra del sector azucarero se redujo unido al hecho de que en torno a la realidad de los bateyes existía una considerable población de inmigrantes residentes que ya había procreado hijos en República Dominicana. Esto hizo que la economía azucarera dependiera menos de las migraciones estacionales de braceros. Con esta realidad, el interés azucarero por los acuerdos de importación tipo contingentes era naturalmente letra muerta, no por un afán de lucro o motivo recóndito de evasión de la ley, sino por factores de estricto corte económico: no se requería igual mano de obra y la que se demandaba en muchos sentidos organizaba sus vidas en torno a los bateyes en muchos casos y en otros era una población inmigrante residente de fácil acceso, por operar y residir en torno a las regiones donde se ubicaban los ingenios.

En segundo lugar, al generalizarse el empleo de mano de obra inmigrante al conjunto de las actividades agrícolas dominicanas, objetivamente el empresariado agrícola no azucarero pasó a ser un competidor por esta mano de obra respecto a los ingenios.[13] Creo que esta nueva realidad económica, sin modificar sustancialmente la condición de explotación del bracero y su exclusión social, fue mucho más importante en materia de derechos humanos y mejores tratos para que los jornaleros

inmigrantes mejoraran sus niveles de vida y adquirieran una mejor situación en materia de derechos.[14]

Las dos realidades descritas arriba, unidas a que la población residente inmigrante había logrado afirmar importantes espacios sociales y los grupos civiles, como las ONG, habían alcanzado cierto poder en la defensa de los derechos de las minorías inmigrantes y, en general, tenían un mayor grado de asimilación a la sociedad dominicana, determinó que la cuestión de la inmigración dejara de ser manejada como un expediente secreto o reservado y pasó a convertirse en uno de los ejes centrales de la agenda nacional. Naturalmente, esto produjo una reacción nacionalista con importantes consecuencias políticas.

En este punto se sitúa la política de las deportaciones masivas reguladoras. Dicha política, compartida por los últimos cuatro Gobiernos dominicanos, tiene también sus características que la especifican y la organizan como esquema de control y regulación, independientemente de que no haya sido explícitamente planteada por los Gobiernos.

A diferencia de los otros tres esquemas de política migratoria, las deportaciones masivas solo controlan la dinámica de los flujos de ingreso de jornaleros, pero es prácticamente imposible conducir los mismos flujos a la salida. El resultado es que la población migratoria que entra al territorio nacional no es la misma que termina saliendo del país por el mecanismo de las deportaciones. Este esquema de control fija su capacidad en los efectos (que provocan las deportaciones), pero no puede actuar en sus causas (el ingreso masivo de jornaleros ilegales).

En ese punto es claro que la política migratoria choca con realidades del mercado laboral, de la dinámica de la demanda de mano de obra agrícola urbana y con la naturaleza de los propios asentamientos humanos de los inmigrantes residentes y sus descendientes. El mercado de trabajo que define una demanda dispersa en todo el territorio nacional tanto en áreas rurales como urbanas, está totalmente desregulado en los campos y es

de tipo informal en las ciudades; los niveles de agregación de la demanda de mano de obra a nivel de las empresas son bajos, aunque es muy alto el nivel de la oferta de mano de obra que ya reside en el país que se incorpora a las actividades productivas, informales o formales. Asimismo, las deportaciones masivas no distinguen entre categorías de inmigrantes sin documentación. A todos se les trata igual: a aquellos que tienen documentos vencidos, a los que simplemente no poseen documentos y a los que habiendo nacido en el país no pueden demostrarlo. En general, el criterio empleado para proceder a la deportación es simplemente el hecho de que a la hora de su apresamiento el inmigrante no porte consigo documento que demuestre su situación migratoria, aunque no son uno o dos los casos en que poseyéndolos también se les deporta. Esto convierte a esta política en una fuente efectiva de abusos y violaciones de derechos.[15]

A lo dicho se añaden otros aspectos: el relajamiento de los controles fronterizos en una u otra dirección y la práctica ausencia de instituciones modernas que no solo establezcan un ordenamiento razonable de las deportaciones, sino que ordenen el funcionamiento del sistema migratorio en su conjunto.

El punto central continúa siendo el de la entrada ilegal de jornaleros al país, pero como creo haber demostrado esto no es fruto de ninguna invasión pacífica, aunque reconoce presiones demográficas reales desde Haití hacia República Dominicana. Es el resultado de un mercado laboral desregulado, totalmente informalizado y flexible, que permite a los empresarios agrícolas y urbanos emplear de modo más ventajoso que la dominicana la mano de obra inmigrante haitiana, evadiendo los imperativos que la ley impone.

Veamos las pocas cifras que se tienen respecto a este asunto. Apreciemos primero el comportamiento de la importación de braceros contratados por contingentes en los finales de los sesenta y la década de los setenta. El informe del PNUD para República Dominicana del año 2005 arroja cifras interesantes.

Cuadro 3.1. Estimaciones de la importación de braceros contratados e ingresados al margen del sistema de contratación formal, 1967-1980

Año	Braceros contratados		Braceros ilegales		Total de braceros ingresados	
	Absoluto	Como proporción del total de braceros ingresados	Absoluto	Como proporción del total de braceros ingresados	Absoluto	%
1967	14,000	91.2	1,345	8.8	15,345	100.0
1968	10,000	88.6	1,274	11.4	11,274	100.0
1969	10,000	55.5	8,000	44.5	18,000	100.0
1970	12,000	56.0	9,407	44.0	21,407	100.0
1971	12,000	42.4	16,279	57.6	28,279	100.0
1972	12,000	42.8	15,982	57.2	27,982	100.0
1973	12,000	40.2	17,788	59.8	29,788	100.0
1974	12,000	44.7	14,826	55.3	26,826	100.0
1975	12,000	44.4	15,000	55.6	27,000	100.0
1976	12,000	38.3	19,319	61.7	31,319	100.0
1977	12,000	40.3	17,719	59.7	29,719	100.0
1978	15,000	55.4	12,075	44.6	27,075	100.0
1979	15,000	57.8	10,922	42.2	25,922	100.0
1980	19,000	83.3	3,789	16.7	22,789	100.0

Fuente: Elaboraciones del autor a partir del *Informe nacional de desarrollo humano- República Dominicana 2005* del PNUD.

Entre finales de los sesenta y toda la década de los setenta la economía azucarera se mantuvo importando un promedio de 25 mil braceros anualmente. En los sesenta, por lo menos en los últimos años, predominó la inmigración formal de braceros contratados; durante casi toda la década de los setenta este modelo se invirtió y pasó a predominar el ingreso ilegal de braceros. Al final de los setenta de nuevo volvió la inmigración formal de braceros a través de contratos de contingentes. Las estimaciones indican que entre 1967 y 1980 el promedio de braceros contratados en la modalidad de contingentes que ingresaban al país anualmente fue de 12 mil braceros, con sus alzas y sus bajas. En cambio, se estima que en esos mismos años el ingreso promedio de jornaleros ilegales anduvo por los 11 mil. Hubo un equilibrio entre el ingreso formal por contratos de contingentes y el ingreso ilegal. Pero

mientras que a finales de los sesenta y de los setenta predominó el ingreso de contingentes de braceros contratados de manera formal, durante siete largos años, de 1971 a 1977, es decir, durante casi toda la década, predominó la inmigración de ilegales.

Hay un gran vacío de información sobre la década de los ochenta que se extiende a los años noventa hasta nuestros días, salvo en la información relativa a las deportaciones. Si nuestra hipótesis es correcta, según la cual tras el fin de la importación de contingentes de braceros ha pasado a predominar el ingreso ilegal de jornaleros y estos no acuden principalmente a las cosechas en el sector azucarero, orientándose hacia otros cultivos y hacia la economía informal urbana, entonces las cifras de las deportaciones estarían indicando de manera indirecta el comportamiento del mercado de mano de obra que ingresa al país por la vía ilegal que ha pasado a ser la predominante. ¿Qué dicen las cifras de las deportaciones entre 1991 y 2003?

Cuadro 3.2. Deportaciones de haitianos en el periodo 1991-2003

Año	Haitianos deportados	Deportaciones acumuladas (%)	
		Cifras absolutas	Cifras relativas acumuladas
1991	35,000	35,000	14.3
1992	18,762*	53,762	22.0
1993	18,762*	72,524	29.0
1994	18,762*	91,286	37.4
1995	18,762*	110,048	45.1
1996	18,762*	128,810	52.8
1997	25,000	153,810	63.3
1998	13,733	167,543	68.6
1999	17,524	185,067	75.8
2000	14,639	199,706	81.8
2001	18,762*	218,468	89.5
2002	13,615	232,083	95.1
2003	11,823	243,906	100.0

* Estimación como promedio de la sumatoria de los años 1991, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002 y 2003.

Fuente: Elaboraciones del autor a partir del *Informe nacional de desarrollo humano- República Dominicana 2005* del PNUD.

Las estadísticas de deportaciones preparadas por Báez Evertsz que aparecen en el referido informe del PNUD de 2005 completan el cuadro descrito. Las cifras se refieren a los años noventa y principios del siglo XXI. Los datos reunidos permiten reconocer: 1) Entre 1991 y 2003 se estima que fueron deportados 243,906 nacionales haitianos o de origen haitiano para un promedio de deportaciones anuales de 20 mil deportados. Si se comparan estos datos con los que ya vimos relativos a las contrataciones de braceros en la modalidad de contingentes, se aprecia que las deportaciones anuales de braceros se asemejan a los promedios de contrataciones de contingentes del período previo. 2) Se aprecia que la modalidad de ingreso ilegal de braceros en el modelo de ingreso de contingentes, esta vez ilegales, parece tener en los noventas una línea de continuidad y aceleración como modalidad de ingreso. 3) La mayor intensidad de las deportaciones se observa en el período 1991-1996, bajo el control de la administración pública de Balaguer, pues en esos seis años se deportó al 52.8 % del total de deportados de todo el periodo, para un promedio de deportaciones anuales en esos años de 21 mil deportados. 4) El periodo de gobierno de Leonel Fernández entre 1996 y 2000 concentró el 29 % del total de las deportaciones, para un promedio anual de 18 mil deportados. 5) El periodo de gobierno de Hipólito Mejía (sin considerar el año 2004 del que no se tienen cifras), concentró el 18.2 % de las deportaciones, con un promedio de deportaciones por año de 11 mil.

En la práctica, las deportaciones se han constituido en el elemento regulador de la salida, como antes lo fueron los contratos de contingentes. Sin embargo, a diferencia de los anteriores modelos, este modelo de política migratoria no tiene control alguno sobre las condiciones de la entrada ni en su número ni en su dirección ni en su composición regional. Esto introduce un elemento de desajuste permanente entre la entrada ilegal de mano de obra y el mecanismo de las deportaciones como su instrumento de expulsión regulador. En esas condiciones, por más

efectivas que sean las deportaciones masivas, siempre existirá el desajuste regulador, debido a las condiciones iniciales de funcionamiento del sistema sostenido sobre esas premisas. Como no hay control seguro y efectivo de la entrada de ilegales, no se sabe nada del comportamiento de la demanda y en consecuencia de los volúmenes y dirección de los flujos de jornaleros. Existen evidentes limitaciones en el volumen de jornaleros que puede ser deportado anualmente. En ese sentido, es preocupante el efecto de caracol o espiral que permanentemente aumenta la distancia entre el volumen de jornaleros que entran ilegalmente y los que son expulsados por la vía de las deportaciones (por lo general en condiciones también ilegales). Es claro que todo esto genera una tendencia secular al crecimiento de la población de residentes en condiciones ilegales o irregulares. Pero demuestra lo ineficaz del mecanismo de las deportaciones masivas para resolver el asunto de la entrada de jornaleros inmigrantes en condiciones ilegales y su permanencia irregular en el país. A esto se une las razones que hace más de diez años expusimos al criticar la propuesta que en ese entonces hiciera Bernardo Vega sobre las llamadas deportaciones humanitarias.[16]

No se trata de que en el país no existe una política migratoria. Es evidente que desde los años ochenta existe un conjunto de acciones, de disposiciones e incluso de puntos de vista de las autoridades que informan una práctica con su coherencia propia en materia migratoria. Una discusión distinta es la de la efectividad de esa política migratoria oficiosa o informal.

Pienso que casi 20 años de deportaciones masivas reguladoras indican unos magros resultados si aceptamos lo que las propias autoridades e incluso los neonacionalistas dicen: que la inmigración haitiana, sobre todo la ilegal, ha aumentado; la mano de obra inmigrante penetra en múltiples sectores de nuestra economía como mano de obra barata, y esto está trayendo problemas en el manejo de los gastos sociales del Estado e incluso dificulta el manejo de nuestras relaciones internacionales.

¿Pero dónde está fallando este esquema informal de política migratoria por la vía de las deportaciones? A mi juicio podemos reducir el asunto a los siguientes puntos:

1. Este esquema de política migratoria apoyado en las deportaciones no tiene posibilidad de controlar la entrada de ilegales, pues se concentra básicamente en su salida.
2. No define ningún mecanismo capaz de apoyar decisiones del lado de la demanda que permita organizar o brindar mayor racionalidad a la oferta. En otras palabras, bajo esta modalidad de política migratoria no hay posibilidad de que empresarios agrícolas, constructores urbanos, sindicatos y autoridades de gobierno, como las propias ONG que trabajan con migrantes, se pongan de acuerdo para dirigir los flujos de oferta laboral hacia los sectores económicos y áreas geográficas que realmente estén demandando esta mano de obra.
3. Al apoyarse esencialmente en el mecanismo de la salida y no tener información alguna sobre lo ocurrido en la entrada, este modelo define siempre un desajuste de tipo estructural que desorganiza el mercado de mano de obra.

Por todas estas razones las acciones reguladoras que se organicen bajo este modelo serán siempre represivas y orientadas a paliar los efectos y no a atacar las causas que determinan en este caso el incremento de la inmigración en condiciones de ilegalidad.

3. Jornaleros, ilegales, deportados[17]

La importación de trabajadores agrícolas haitianos a la República Dominicana, por lo menos desde la muerte de Trujillo hasta nuestros días, ha implicado que al insertarse en los

circuitos productivos dominicanos estos trabajadores de manera casi automática pasan a ocupar una triple condición social.

En primer lugar, se destaca su condición de jornaleros, peones o trabajadores agrícolas estacionales. Esto ha dado lugar al debate sobre las condiciones laborales en que se insertan estos inmigrantes. Vistos desde esta óptica o dimensión productiva, los inmigrantes constituyen una masa laboral atractiva para el empresariado que los contrata, ya que, como se sabe, resultan una mano de obra barata y dócil, manejable en los límites de las condiciones sociales que facilitan precisamente su baratura e incapacidad de cuestionamiento en materia de derechos laborales y sociales. En otras palabras, aseguran su exclusión socioeconómica y laboral como inmigrantes.

Esta cara dura de la inmigración de jornaleros es la que a diario vemos en las fotos que publican los periódicos sobre las viviendas que estos ocupan, sus condiciones sanitarias y toda suerte de difíciles y miserables condiciones habitacionales. Esta condición de sujetos laborales excluidos es la que ha dado pie a la polémica de la nueva esclavitud, que partiendo de una base conceptual equivocada y teniendo consecuencias políticas negativas no solo para el país, sino también para los propios trabajadores, señala correctamente las deplorables condiciones en que estos jornaleros extranjeros son explotados. Dudo que muchos pongan en cuestionamiento esta realidad, incluidos los más rabiosos nacionalistas.

En esa misma dinámica, al formar parte de circuitos inmigratorios casi siempre de origen ilegal, o al menos informal, desde el punto de vista de la vaguedad de los acuerdos institucionales que, cuando han existido, han normado el ingreso de dichos trabajadores al país, estos pasan a representar la condición de inmigrantes ilegales, con toda la carga que implica, desde la incertidumbre de la estadía hasta la condición de permanente sujeto delictivo, lo cual ha dado pie a la polémica sobre las condiciones de ilegalidad en las que se verifica la inmigración haitiana.

Casi como un derivado de esto último, dichos inmigrantes ilegales pronto devienen sujetos de deportaciones masivas ante la ausencia de mecanismos institucionales que desde el principio del circuito pudieran ordenar su ingreso al país y ha generado la discusión sobre derechos humanos y las condiciones de legalidad o ilegalidad de dichas deportaciones. Lo que casi nunca se discute es que estas tres condiciones (jornalero, ilegal y deportado) constituyen parte de un solo proceso, de un único marco o circuito de inserción y exclusión del inmigrante laboral haitiano en la República Dominicana. Si se aprecia de esa manera, quiere decir que el ingreso ilegal generalizado de jornaleros haitianos al país en primer lugar es fruto de la permeabilidad de nuestra frontera, lo que simplemente revela la permisividad de nuestras autoridades en el asunto, sin distingo de banderías partidarias y el manejo libre del tráfico por buscones, militares e incluso empresarios que hacen de la frontera su dominio privado. También quiere decir que esa práctica beneficia esencialmente a los empresarios que contratan esta mano de obra, pues permite definir estrategias salariales depresivas y lógicas de exclusión de derechos sociales y laborales que de otra forman debían reconocérseles a estos trabajadores. Naturalmente, en Haití, en la medida en que su crisis económica, social y política se agudiza, se definen mayores presiones emigratorias hacia República Dominicana y en esto sus propias autoridades se hacen de la vista gorda mientras conservan algún poder o control de su territorio.

En el asunto de la inmigración ilegal no puede reconocerse su función si no se comprende el particular sistema de explotación y labor en que se desempeñan los jornaleros haitianos o de origen haitiano: los trabajos más duros en las cosechas de arroz, bananos, tabaco, tomate, café, etc., así como los oficios de mayor dureza en la construcción y de mayor inestabilidad y precariedad salarial en la actividad informal de las ciudades.

A esto se añade el hecho de que, tras la crisis de la industria azucarera en los ochenta, la crisis y práctica disolución del

minifundio de subsistencia y la terciarización de nuestra economía en su conjunto, se han roto los mecanismos tradicionales de control inmigratorio factuales que permitían el reenvío periódico hacia Haití de los jornaleros en condiciones de braceros de la caña. Esto ha determinado un reordenamiento fundamental del mercado de trabajo rural que ha sido ocupado por jornaleros haitianos como asalariados estacionales y en las ciudades estos han venido a desempeñar labores en el sector informal y las construcciones. En el reordenamiento del mercado laboral priman ahora mecanismos flexibles e informales de acceso que facilitan la inserción en este de la mano de obra inmigrante tanto en el campo como en las ciudades.

El tradicional mecanismo de movilidad de contingentes laborales de jornaleros inmigrantes haitianos ha sido sustituido por su ingreso informal y disperso no sujeto a controles fronterizos de ningún tipo. En ese espacio económico y social los buscones (civiles y militares) han venido a sustituir los viejos mecanismos de control de contingentes, donde primaba la presencia del Ejército como institución formal y de los propietarios de los grandes ingenios azucareros. En esas condiciones de difícil control de la inmigración efectiva, las deportaciones han devenido sustitutos funcionales del disuelto sistema de ingreso de contingentes, vía contratos formales o informales de jornaleros.

Ante las transformaciones de la economía dominicana en el presente siglo XXI, el viejo sistema no solo resulta imposible de reeditar, sino que también es disfuncional desde el punto de vista de los requerimientos laborales del mercado. Por ello, la lógica de las deportaciones como mecanismo regulador no conduce a la solución del grave problema de la inmigración ilegal de jornaleros. En ausencia de una política migratoria moderna, que defina controles estrictos del movimiento fronterizo y genere los mecanismos que puedan articular las demandas del mercado laboral dominicano con el ingreso regulado de flujos migratorios, las deportaciones constituyen, más que la solución, uno de

los componentes del problema inmigratorio, añadiéndosele en este caso todos los problemas derivados de la violación de derechos humanos que casi siempre trae consigo el movimiento de las deportaciones.

Por esta y otras razones he insistido en que las autoridades tienen que iniciar cuanto antes la aplicación de la nueva ley de migración, tras la cual se crearían las instituciones que permitirían iniciar un proceso de modernización institucional de la gestión migratoria en el país. Independientemente de que entiendo que la ley en cuestión contiene una serie de artículos que violan la Constitución, habiéndose sometido en estos momentos una instancia de inconstitucionalidad de diversos artículos de esta ley ante la Suprema Corte de Justicia por organizaciones de la sociedad civil con la cual me identifico.

Pese a sus incongruencias, si la ley se aplicara se aprobaría un reglamento que por fuerza asumiría un mecanismo ordenador de las deportaciones y —aunque a regañadientes— tendría que reconocer el derecho al debido proceso que asiste a los migrantes durante repatriaciones. Asimismo, se crearía el Instituto Nacional de Migración a través del cual se comenzarían a realizar estudios encaminados a definir políticas sectoriales en torno a la migración internacional. Asimismo, el Estado estaría obligado a implementar un plan regularizador de los inmigrantes en condiciones de ilegalidad o irregularidad, dándose así pasos fundamentales para el ordenamiento definitivo de un sistema migratorio funcional, eficaz y moderno. Pero todo ello no debe olvidar que los jornaleros, los ilegales y los deportados son parte de un mismo problema y que su solución implica reconocer el proceso que articula estas tres condiciones sociales de los inmigrantes haitianos en el país.

Notas del capítulo III

[1] Hay buena literatura que así lo demuestra. Véase Báez Evertsz, F. (2005): *Vecinos y extraños;* Murphy, M. (1986): *Dominican Sugar Plantation;*

Mercedes Contreras, A. (2004): «Por qué los dominico-haitianos están colocados en la base de la estratificación socio-económica de los ciudadanos dominicanos? Mecanismos de exclusión socio-étnica en una sociedad mulata»; PNUD (2005): *Informe nacional de desarrollo humano-República Dominicana*; Silié, R., Segura, C. y Dore, C. (2002*): La nueva inmigración haitiana*; Silié, R. y Segura, C. (eds.) (2002): *Una isla para dos*.

[2] Publicado originalmente en el periódico *Hoy* con el título «Hatillo Palma y las relaciones internacionales». Publicado también en C*lave Digital* el 24 de mayo de 2005. La presente versión está sustancialmente modificada.

[3] El 15 de mayo de 2005 en el poblado de Hatillo Palma (famoso por el merengue que lleva su nombre), según narra la prensa, un hombre de nacionalidad haitiana hirió de muerte a una pareja de dominicanos, en una riña posiblemente de deuda, donde finalmente murió la mujer llamada Maritza Núñez. Tal fue la indignación de la población, que persiguieron al matador. A partir de ese día, se desató una persecución hacia los haitianos residentes en el poblado, obligando a muchos productores a protegerlos y al Ejército dominicano a sacar a muchos de ellos del poblado. A partir de ese momento, la DGM incrementó las deportaciones de jornaleros ilegales que tradicionalmente se realizan en el país. En esa situación y en medio del escándalo generado en la prensa, se generalizó en toda la franja fronteriza la persecución de nacionales haitianos por parte de nacionales dominicanos. El 17 de mayo los cancilleres haitiano y dominicano se reunieron en Santo Domingo y emitieron una declaración en la que llamaban al orden y el respeto mutuo entre los habitantes de ambos países. El 19 de mayo el presiente Fernández, en un discurso dado en la ciudad de Santiago, señaló que el país tenía el derecho soberano a las deportaciones, a partir de cuya declaración se incrementaron de nuevo. Ya en ese momento, lo que fue resultado trágico de una riña personal, se había convertido en un delicado asunto internacional que llamó la atención de organismos como la OEA, las Naciones Unidas, Human Right, American Watch, la CIDH, entre otros. Con este acontecimiento se iniciaba lo que Carlos Dore definió como la nueva coyuntura de la inmigración haitiana en la República Dominicana.

[4] Ver declaración del general Sigfrido Pared, secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, sobre Hatillo Palma en periódicos *Hoy* y *Clave Digital.*

[5] Ver el artículo de Carlos Dore «Después de Hatillo Palma», publicado en *Clave Digital* el 31 de enero de 2006. Posteriormente el mismo artículo se publicó en el número 8 de la revista *Global*. Según el punto de vista de Dore, la nueva coyuntura migratoria consiste esencialmente en la articulación de una nueva propuesta ideológica del neonacionalismo conservador, motorizada por las características que asume la inmigración haitiana contemporánea en el país.

[6] Véase al respecto el libro de Wooding y Moseley (2005) que resume bien la literatura. Véase también los trabajos de Silié (1992) y de Silié y Segura (2002a y 2002b) que tratan del nuevo carácter de la inmigración. Asimismo, debe consultarse el libro de Báez Evertsz *Vecinos y extraños*, que analiza precisamente el tema de la convivencia entre dominicanos y haitianos en los espacios urbanos.

[7] Publicado en *Clave Digital* el 11 de agosto de 2005.

[8] Más adelante se discute lo que significa una política migratoria en su expresión formal y jurídico-institucional y sociológica en el ámbito del control social del trabajador inmigrante.

[9] El estudio de José del Castillo, «La inmigración de braceros azucareros en la República Dominicana, 1900-1930». *Cuadernos del CENDIA*, vol. CCXLII, núm. 7, Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1981, constituye el trabajo más completo hasta ahora sobre los orígenes del sistema de importación de braceros haitianos en las labores de la zafra azucarera en los ingenios dominicanos. Otro interesante estudio del mismo autor sobre los orígenes de la importación de mano de obra en el país es su ensayo «Las emigraciones y su aporte a la cultura dominicana (finales del siglo xix y principios del XX)». *EME-EME Estudios Dominicanos,* vol. VIII, núm. 45, noviembre-diciembre, 1979.

[10] Un texto erudito que permita conocer los detalles legales, institucionales y políticos de este modelo de política migratoria es el libro de José Israel Cuello (1997): *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986*, Editora Taller, Santo Domingo.

[11] El estudio clásico del sistema de importación de braceros en el país y hasta ahora el análisis más completo de la inmigración de mano de obra haitiana en el marco de la producción azucarera es el de Franc Báez Evertsz (1986): *El bracero haitiano en la República Dominicana,* Editora Taller, Santo Domingo.

[12] Al respecto debe consultarse el estudio de Moya Pons, F. *et al*. (1986): *El batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar.* Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Impresión Amigo del Hogar, Santo Domingo.

[13] En esto no se puede ser tajante, pues hay evidencia empírica que demuestra que desde los años cuarenta (Chardón, 1976) en el tiempo muerto las zonas agrícolas cercanas a los ingenios absorbían mano de obra y en algunos meses del año se convertían en verdaderos competidores de los ingenios al retener mano de obra al inicio de las zafras en provincias como Barahona. Véase por ejemplo el interesante estudio de Ivette Sabbagh y Dinorah Tavárez (1983): *La reproducción social de la fuerza de trabajo azucarera: el caso del Ingenio Barahona,* Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de Santo Domingo.

[14] Véase a Silié, R., Segura, C. y Dore, C.: *La nueva inmigración haitiana* (2002a): FLACSO-República Dominicana, y de los mismos autores (2002b): *Una isla para dos* (FLACSO-Programa República Dominicana. Sin embargo, estos autores asumen de manera un tanto apresurada la idea de que la llamada nueva inmigración posee características como la tendencia a la feminización laboral y la reorientación urbana del trabajo inmigrante masculino concentrado esencialmente en las construcciones. Respecto a lo primero, incluso las evidencias de la encuesta de FLACSO sobre mano de obra inmigrante no demuestran tal feminización.

[15] Véase a Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams (2005): *Les immigrants haïtens et leurs descendants en République Dominicaine*. Editora Búho, Santo Domingo.

[16] La polémica está planteada en el capítulo 2 de este libro.

[17] Publicado en *Clave Digital* el 10 de abril de 2005.

CAPÍTULO IV:
La paradoja de las migraciones

En esta cuarta y última parte se aborda lo que denomino la paradoja de las migraciones dominicanas desde la perspectiva de las políticas migratorias: un país expulsor de mano de obra que depende de las remesas de sus emigrantes al mismo tiempo absorbe masivamente mano de obra no calificada de su vecino, rechazándola social y culturalmente.

Discuto en esta última parte las urgencias que se le plantean al Estado dominicano de inicios del siglo XXI ante la necesidad de enfrentar esa paradoja, es decir, la transnacionalización de sus estructuras sociales, asumir su incapacidad para articular no solo un nuevo discurso modernizador ajustado a la nueva situación global, sino sobre todo un esquema de propuestas mínimas a partir de las cuales se pueda definir un nuevo marco orientador de sus acciones y un espacio de acuerdo entre sus actores sociales, políticos y económicos. Para enfrentar esta encrucijada histórica habrá que replantear el tipo de relaciones entre sociedad y Estado que ha caracterizado los últimos ochenta años de vida republicana en el país, en función de los esquemas de desarrollo y articulación al sistema mundial de ese largo periodo histórico. Sin esa rearticulación que le asigne a la propia sociedad responsabilidades claves en la construcción de un nuevo discurso y proceder político, difícilmente las élites dirigentes puedan llegar a acuerdos estables y sobre todo viables que reorienten la nación. Aquí la vulnerabilidad del trabajo es uno de los escollos centrales que exigen un replanteamiento que va desde un ejercicio responsable de las

tareas de protección social, pasando por programas que doten a los trabajadores de verdaderas capacidades que les permitan sobrevivir dignamente en la sociedad del conocimiento, que logre articular políticas estatales que institucionalicen y controlen la dinámica inmigratoria enfrentando su manejo ilegal, hasta llegar a la definición de políticas de verdadera tolerancia e integración de dichos inmigrantes a nuestras estructuras socioculturales. No veo otra posibilidad para que nuestra democracia sobreviva en un mundo cambiante como el que nos ha tocado vivir. No veo otra posibilidad para hacer de la inserción en las corrientes de la globalización un ejercicio que beneficie a la gente y haga vivible su presente.

En este marco este capítulo analiza tres asuntos básicos: la posibilidad de articulación de una nueva política migratoria en función de las nuevas exigencias de un mundo global y de un esquema de desarrollo que dote a las personas de verdaderas capacidades para una vida digna, lo que significa en el mundo de hoy las migraciones internacionales deteniéndome en el significado político de la protesta del mundo latino en los Estados Unidos ante las iniciativas del presidente Bush en materia migratoria y la paradoja de las migraciones dominicanas como reflexión conclusiva.

1. La necesidad de una nueva política migratoria en el siglo XXI

Sin considerar la literatura historiográfica sobre las relaciones dominico-haitianas, desde 1960 hasta nuestros días se ha ido acumulando una importante bibliografía sociológica, económica y antropológica sobre la cuestión migratoria haitiana en República Dominicana. En general, esta literatura se ha concentrado en cinco temas básicos: 1) los determinantes económicos de la inmigración,[2] 2) la orientación de los flujos migratorios,[3] 3) las condiciones de contratación y las actividades productivas

en que se insertan los migrantes, 4) el contexto socioantropológico de la inmigración,[4] y 5) el prejuicio racial y las condiciones políticas de los migrantes.[5]

Como se puede apreciar por los temas de interés abordados por dicha literatura, el foco de atención ha sido esencialmente el migrante como sujeto laboral no tanto el sistema migratorio en el que se inserta como estructura socioeconómica, salvo la significativa excepción del estudio clásico de Báez Evertsz.[6] En cualquier caso, las variables políticas quedan pendientes aun cuando aparecen como constitutivas de la racionalidad del sistema migratorio y pese a los notables avances en el conocimiento de los sistemas económicos en que se insertan los migrantes en los casos clásicos del azúcar. Incluso cuando los estudios se concentran en las condiciones socioantropológicas de la migración, el estudio político aparece como un tema subordinado en la medida en que en esencia constituye parte del andamiaje explicativo de los temas abordados: las condiciones sociales de los migrantes, el rechazo cultural, la exclusión social de que son víctimas, etc.

En la mayoría de los estudios no aparece claramente delimitada la racionalidad política y el papel ideológico del Estado en la articulación del sistema migratorio, aunque se considera muy importante su presencia. Básicamente se asume su importancia a propósito de la racionalidad económica del sistema migratorio, por ejemplo, los agentes «no laborales» del sistema (buscones y reclutadores, militares, administradores de ingenios y fincas, burócratas estatales, constructores urbanos, etc.) se dan como datos o variables, pero no se procede a analizar su situación como actores sociopolíticos. De aquí que esta literatura analiza solo parcialmente la dimensión y el papel que desempeñan las políticas migratorias en la articulación de los sistemas migratorios. En cualquier caso, las primeras aparecen como grandes «ausentes» de la acción estatal en materia migratoria o se reducen a su expresión estatal de carácter jurídico-político.

Para evitar malentendidos, considero políticas migratorias no solo las acciones formales, legales e institucionalmente reguladas que define el Estado a propósito del control de la movilidad internacional del trabajo, sino también las acciones que regulan el flujo y el control de su movilidad por actores no estatales, a propósito del control de la movilidad del trabajo,[7] la situación laboral de los trabajadores migratorios y su estatus social y político en el país de recepción. La política migratoria constituye un aspecto central del sistema migratorio en su expresión formal y legal, o informal y no legal en el plano estatal, como en su expresión económica, social y política en el plano de las relaciones que se dan en el sistema migratorio entre los diversos agentes económicos, sociales y políticos que lo integran (empresarios, intermediarios, burócratas estatales, militares, ONG e incluso los propios migrantes).[8] Naturalmente, existe una significativa diferencia entre una política formalizada por el Estado y una que no tiene definición formal y legal, pero que se reconoce por los efectos pertinentes que provoca. Pongamos dos ejemplos sencillos: la política de contratación de contingentes en los setenta fue una política formal que asumía un marco legalista cuando se producía a través de los contratos de inmigración de braceros. Las políticas de deportaciones masivas que desde los noventa se ejercitan en el país es una política migratoria informal, cuyo formato legal se define en los límites de la esfera de la soberanía del Estado, pero no es producto de un diseño que oriente los flujos iniciales de entrada, vale decir: los trabajadores que inicialmente entran al país no son por lo general los que salen. En ambos casos se persigue lo mismo: establecer un esquema u orden regulador de control inmigratorio. El uno por la vía de la entrada, el otro por la vía de la salida.

Las políticas migratorias son los ejes que articulan los sistemas migratorios, en particular el circuito inmigratorio insular haitiano-dominicano. Es a través de las políticas migratorias como se puede apreciar la racionalidad de los actores no

laborales, estatales y privados que controlan tanto la movilidad física del migrante como se actividad propiamente productiva. En este marco es que me propongo presentar algunas hipótesis de los cambios ocurridos en la racionalidad de las políticas migratorias articuladoras de la migración haitiana hacia República Dominicana tras el fin de la Guerra Fría.

La crisis de la economía azucarera dominicana, desde fines de los setenta a nuestros días, condujo a una rearticulación del mercado laboral del azúcar, expulsando a muchos braceros inmigrantes de sus circuitos productivos. Por otro lado, se produjeron importantes cambios políticos en ambas sociedades en esos años. En Haití la caída de la dictadura duvalierista, el ascenso al poder de Aristide, su posterior derrocamiento, la crisis política que ello provocó, la intervención norteamericana y la vuelta al poder de Aristide y la desaparición formal del Ejército haitiano. En República Dominicana ocurrió algo distinto, pero igualmente significativo: la crisis del orden estatal populista, la pérdida de importancia política del Ejército, el debilitamiento general del Estado como agente articulador del proceso de desarrollo en las nuevas condiciones que impone la globalización.[9] A esto se agrega el cambio en la agenda de seguridad norteamericana hacia el Caribe, lo cual, tras el fin de la Guerra Fría, coloca el tema de las migraciones como uno de sus ejes centrales junto al narcotráfico. Asimismo, el nuevo estilo de relaciones políticas de los Estados Unidos hacia los países de la región demanda el fortalecimiento de las instituciones democráticas y lo enfrenta a los regímenes autoritarios de corte caudillista (República Dominicana con Balaguer en el poder) y despótico-militares (los casos de la dictadura duvalierista en Haití o el régimen militar de Cedras).[10]

Estos hechos, además de agudizar los conflictos en el marco de las relaciones interestatales haitiano-dominicanas, han puesto en el orden del día el debate sobre las políticas migratorias, la formalización del estatus de los inmigrantes residentes en

República Dominicana y sus descendientes, así como la necesidad del control y regulación de las tradicionales migraciones estacionales de trabajadores haitianos hacia este país. Todo esto ha condicionado, y en gran medida reorientado, el contenido de las relaciones dominico-haitianas, en particular en lo referente a la inmigración de braceros: su flujo hacia el azúcar se ha reducido; el papel del Ejército como agente regulador de la migración en ambos lados de la frontera se ha debilitado; la migración se ha generalizado hacia cultivos no azucareros; han intervenido otros agentes económicos en el control del proceso migratorio: empresarios arroceros, cafetaleros, constructores urbanos, buscones independientes, etc. La cuestión migratoria, particularmente las políticas migratorias, se ha convertido en un tema central de la nueva agenda que informa el contenido de las relaciones entre ambos países y en el caso dominicano ha pasado a constituir un elemento importante de la agenda política nacional.[11]

Hasta finales de los años setenta se había estructurado un sistema migratorio que viabilizaba una incorporación regulada y restrictiva de la fuerza de trabajo extranjera (haitiana) al mercado laboral dominicano. Existía un marco regulador de carácter coercitivo y prebendario centralizado en agentes estatales y privados y una élite burocrático-militar vinculada a la industria azucarera. Los niveles de confrontación y conflicto se concentraban en gran medida en la esfera institucional formal: autoridades estatales, sector privado azucarero, militares. En la propia esfera estatal el clientelismo definía un amplio margen para que la regulación del sistema migratorio diera entrada a actores no institucionales en actividades centrales del sistema: reclutamiento (forzado) de braceros, el uso de los recursos del Estado para beneficio de individuos particulares, el control militar informal de la movilidad del trabajo inmigrante junto a intermediarios civiles, etc. En ese contexto, sostengo que la crisis de los ochenta y el consecuente descenso de la producción azucarera dominicana condujeron a la reducción de la demanda

de braceros para el corte de la caña. Esto constituyó un factor determinante del reacomodo de los mecanismos de reclutamiento y movilidad laboral de los braceros haitianos que se observa a partir de los años ochenta, pero se extiende a los noventa, cuyo escenario principal es la agricultura no azucarera, para luego generalizar la presencia de esta mano de obra en el circuito productivo de las ciudades en actividades del sector informal y las construcciones urbanas.[12]

Con la generalización de la mano de obra al conjunto de la agricultura dominicana no azucarera en cultivos de gran demanda laboral, como el café y el arroz, y la creciente influencia en la economía urbana surgen nuevos actores empresariales que intervienen en el sistema migratorio. Se trata de un empresariado cuya esfera productiva es sustancialmente diferente a la de la gran plantación azucarera: demanda menos mano de obra por empresa, aunque absorbe más como sector,[13] debe ser más flexible en los mecanismos de contratación, pues por definición opera en la lógica de la economía informal no regulada,[14] etc.

La racionalidad de este empresariado opera en los límites de la informalidad laboral: el trabajo desregulado y la ilegalidad de las formas de producción pequeño-mercantiles obliga a reconocer una racionalidad específica de dicho empresariado que debe estudiarse. Este empresariado evade las reglas del mercado en la fijación de salarios, precisamente como mecanismo de participación; define los contratos laborales de manera no regulada, estableciendo una racionalidad más allá de las reglas del mercado, y establece lazos y relaciones políticos con agentes y sujetos que subvierten los mecanismos ordenadores de la oferta y demanda de mano de obra al operar de forma ilegal y los enfrenta al Estado en el nivel microeconómico del reclutamiento y una relación clientelar en el ámbito más general de los lazos de poder del sector con los actores estatales (militares, burócratas y altos funcionarios). Esta es una economía que se organiza en una tensión permanente entre la relación de mercado y la acción

sumergida no legal, donde el Estado desempeña una labor determinante precisamente por su ausencia.

A esto se une el hecho de que este empresariado tiene acceso a un segmento de trabajadores inmigrantes residentes con gran experiencia, insertos dinámicamente en el mercado laboral dominicano, que conocen quizás mejor que los propios nacionales.[15] Pero lo esencial aquí son dos asuntos: la crisis del minifundismo de subsistencia dominicano y la transformación de la economía dominicana de una economía exportadora tradicional de bienes agropecuarios a una exportadora de servicios. Ambos procesos terciarizaron no solo la actividad económica urbana, sino que estimularon un significativa presencia de actividades terciarias en las mismas zonas rurales,[16] hicieron desaparecer el tradicional trabajador dominicano «echa días», semiproletario rural,[17] flexibilizaron e informalizaron el mercado laboral urbano al debilitar el poder que habían alcanzado importantes segmentos de trabajadores urbanos en el anterior esquema productivo, al tiempo que facilitaba la entrada masiva de trabajadores inmigrantes al circuito económico de las ciudades.

Esta nueva situación activó un esquema más flexible de la movilidad de mano de obra haitiana en el mercado de trabajo rural dominicano, donde en muchos casos la figura tradicional del intermediario desaparecía. Una de las tareas de la investigación futura será determinar cómo, desde el punto de vista del reclutamiento y las necesidades de fuerza laboral, este nuevo tipo de actores empresariales contribuye a recomponer la dinámica tradicional del sistema migratorio, sobre todo en lo relativo al control de la movilidad territorial del trabajo. En el caso urbano las interrogantes no son menos importantes: ¿cómo se produjo el desplazamiento de la inmigración hacia el sector informal urbano?, ¿cómo finalmente la inmigración ocupó el espacio de la oferta de fuerza de labor en el área de las construcciones?[18]

Cabría preguntarse también cuáles fueron los efectos políticos que produjo la recomposición del mercado laboral rural y

urbano en el que se encuentran envueltos los inmigrantes haitianos. Proponemos la hipótesis de que en este nuevo escenario el sistema migratorio funciona con un mayor grado de autonomía respecto a la intervención estatal en el control de la migración y que esto contribuye a una mayor capacidad de asimilación del migrante a la economía y sociedad dominicanas tanto en el ámbito rural como en el urbano.

En las áreas rurales estos procesos de cambio afectan también la intervención de los agentes intermediarios tradicionales del sistema migratorio, principalmente a los militares en su capacidad de control de la movilidad territorial del migrante. En este sentido, la disolución del Ejército haitiano y la pérdida de importancia política del Ejército dominicano ¿hasta qué punto modifica la dinámica del reclutamiento y control del bracero haitiano y la capacidad del sistema migratorio y del mercado de trabajo dominicano como conjunto para mantener excluido al inmigrante de los mecanismos de inserción en la economía dominicana?[19]

Los hechos históricos han dado la respuesta a estas interrogantes de una forma paradójica, pero no por ello carente de racionalidad. En un marco laboral y ordenamiento institucional flexibles e informales, el mercado de trabajo se ha transformado: hay una mayor capacidad de acceso a este y un mayor potencial de asimilación del trabajador inmigrante a la sociedad receptora, al tiempo que se verifica una mayor presión hacia su exclusión política en materia de derechos. Esto, por lo demás, es una de las características de la paradoja de las migraciones en nuestro país. En el mundo rural, lo único que se ha producido al flexibilizarse e informalizarse el mercado laboral es la agudización de la paradoja, con las graves consecuencias a que apuntan los acontecimientos violentos de Hatillo Palma, Pueblo Nuevo y Haina el pasado año 2004.

En el caso de las ciudades el asunto es distinto. La figura del agente intermediario tiene, por lo pronto, menor presencia que

en los campos. Asimismo, en las ciudades se produce un «efecto ghetto», tras el cual lo que en el campo se articula en torno a movimientos estacionales y regionales de jornaleros haitianos (residentes o temporales), en las ciudades se apoya en un proceso de incorporación no regulada ni claramente controlada por intermediarios y militares, a partir de asentamientos de inmigrantes en barriadas urbanas donde conviven con nacionales dominicanos, pero en condición de verdaderos excluidos sociales.[20] En este caso el sistema funciona apoyándose en un modelo con gran libertad de los mercados laborales urbanos y con una presencia activa y directa de los empresarios urbanos, sobre todo en el sector construcción. Sin embargo, en el estricto marco del mercado laboral, la racionalidad económica es muy semejante en ambos casos: tanto en el ámbito rural como en el urbano los migrantes tiene un gran conocimiento de las necesidades de mano de obra, manejan bien informaciones sobre salarios, conocen a constructores y productores rurales, saben en general dónde buscar trabajo en las mejores condiciones dentro del estrecho marco que determina su propia condición de inmigrantes excluidos. Poseen una alta movilidad ocupacional pese a que sus salarios se ubican en los niveles más bajos de las escalas de ingresos (rurales o urbanos).[21]

En un marco de informalidad de la política inmigratoria, como la articulada tras el fin de las contrataciones de braceros a mediados de los ochenta, pudieron definirse presiones hacia un mayor grado de formalización del proceso de reclutamiento de braceros que implicaba acuerdos explícitos entre ambos Estados condenados al fracaso por condiciones objetivas que imponía la nueva situación de la economía:[22] el sector azucarero ya no requería de esos acuerdos para reclutar mano de obra y los nuevos empresarios que estaban absorbiendo el grueso de la inmigración tampoco, aunque las razones eran distintas a las que podían esgrimir los ultranacionalistas e incluso los burócratas estatales de turno.

Cuando la Comisión Mixta, integrada por funcionarios de las cancillerías haitiana y dominicana, firmó el llamado protocolo de entendimiento de 1996, del lado dominicano se tenía en mente acuerdos de ese tipo, posiblemente sin darse cuenta de que estaban tratando con una situación muy distinta a la que había conducido en el pasado reciente a los acuerdos de contratación de braceros y que, en consecuencia, los términos del Memorando ya no tenían un significado sustantivo, pues remitía a una realidad en desaparición: la del bracero estacional que se dirige anualmente al sector azucarero. En 1996 el artículo 2 del Memorando establecía como prioridad de las negociaciones la contratación de trabajadores, los procesos de repatriación en situación irregular, indicaba la necesidad de regulación de los nacionales que residieran en el país y señalaba la necesidad de establecer medidas concretas para controlar el flujo migratorio. Indicaba también la necesidad de negociar la expedición de documentos de identidad y de viaje a los potenciales o reales migrantes. Todas cuestiones loables formalmente, pero el punto en discusión es que ya en esos años el grueso del flujo migratorio no lo demandaba el sector azucarero, sino el agropecuario no azucarero para el cual los acuerdos de contratación de contingentes no tenían utilidad en el fondo, porque no se adecuaban a la nueva lógica del mercado del trabajo rural, pero ante el cual tampoco se adecuaba la mano de obra inmigrante en las ciudades. En esas condiciones, si en el protocolo se indicaba la disposición a repatriar a los inmigrantes en condición irregular era claro que no se podía asumir que esta repatriación se produciría en las mismas condiciones que los anteriores acuerdos de importación de contingentes laborales, pero esto el propio protocolo lo ignoraba o simplemente lo desconocía.

La flexibilidad en que tienen que moverse tanto empresarios agropecuarios como urbanos, la poca demanda de mano de obra por establecimiento y la brevedad de los contratos laborales que estos pactaban en la práctica con los jornaleros

inmigrantes debido a la naturaleza de los procesos productivos en que se insertaban los jornaleros inmigrantes, hacía de los acuerdos masivos de contingentes un instrumento obsoleto que simplemente murió de muerte natural, pues en el mundo rural las temporadas de cosecha, las labores de pre siembra y siembra, y en el mundo urbano tareas duras de la construcción, como es la de preparación de zapatas. Todas estas labores definen un marco temporal mucho más reducido que el de la zafra azucarera en la gran plantación, no requerían de esos acuerdos. Peor aún, a los empresarios rurales y urbanos no les beneficiaban dichos acuerdos de importación de contingentes de braceros.

No podemos olvidar dos elementos relativos a los cambios del mercado laboral y la inmigración de mano de obra haitiana. Me refiero, en primer lugar, a la crisis del minifundismo de subsistencia en la República Dominicana. Esta crisis fue largamente encubada desde los años cincuenta del siglo XX, pero eclosionó en los ochenta concomitantemente con la crisis del eje dinámico del sector exportador azucarero. Esta última estuvo estrechamente vinculada a la crisis de la agricultura tradicional de exportación tras el descenso de los precios del mercado mundial en esos años.[23] A esto se unen otras causales, como el impacto de las remesas provenientes del exterior en el mundo rural. Destacan dos efectos determinantes: la masiva emigración hacia las ciudades y la escasez relativa de mano de obra en importantes regiones productoras y en determinados meses del año. Esto, al coincidir en el tiempo con la reducción de la demanda de mano de obra en el azúcar, potenció el desplazamiento de mano de obra inmigrante hacia circuitos y ámbitos laborales no azucareros.

El otro elemento importante en los cambios del mercado laboral dominicano desde los ochenta es la terciarización general de la economía del país y la informalización del mercado de trabajo urbano. Ambos fenómenos flexibilizaron las condiciones de entrada al mercado laboral de la mano de obra inmigrante, la que

en esas condiciones se hacía muy atractiva para el empresariado de las ciudades, como en su contexto rural lo fue inicialmente el minifundista de subsistencia como fuente de mano de obra barata para el capitalismo agrario y más tardíamente el jornalero echa días inmigrante para las economías campesinas y las fincas productoras para exportación.

El hecho constatable de que el migrante residente en el país ha logrado incorporarse al mercado laboral no azucarero y participa en otras dinámicas productivas de manera estable y/o temporal constituye una presión hacia la definición por parte del Estado de mecanismos que definan su estatus legal en el país. En condiciones normales esto es lo que hubiese ocurrido. Pero aquí intervienen fenómenos de orden político que hicieron del antihaitianismo un arma de lucha de los grupos de derecha neonacionalistas y condujeron a Balaguer en 1990, 1994 y 1996 y al propio PLD, aliado en 1996 con Balaguer y Vincho Castillo, al manejo del discurso nacionalista antihaitiano contra Peña Gómez, cuyo origen haitiano para nadie es un secreto. A partir de ahí, la Fuerza Nacional Progresista (FNP) de Vincho Castillo se ha convertido en un «comodín político» para el ejercicio del poder de fuerzas de derecha que clamen un espacio que la realidad de la competencia electoral les niega. Paradójicamente, pese a su postura contra la inmigración, esa cultura política intolerante y excluyente en muchos sentidos ha impedido que el país avance en el deslinde de una política responsable y eficaz que asuma la inmigración como lo que es: un complejo fenómeno socioeconómico de nuestros tiempos.[24] Solo así podremos dar pasos seguros para impedir la entrada de ilegales, al tiempo que regularicemos la situación de miles de residentes y sus hijos que desde hace años viven en el país en un limbo político o clandestinidad ciudadana que les niega derechos elementales.

De no haber sido por la ya demasiado prolongada crisis haitiana, es posible que las políticas de acercamiento comercial de los grupos empresariales dominicanos y haitianos constituyeran

en sí mismas un escenario que presionara a la modernización y regulación de los flujos migratorios y la definición de un claro estatus de los migrantes residentes y de sus descendientes. Sin embargo, la crisis en Haití objetivamente ha aumentado la presión migratoria en República Dominicana alejando por el momento las posibilidades de cooperación económica entre ambos empresariados. Es claro que este argumento expresa solo una posibilidad, pero de hecho indica que una normalización de los intercambios económicos y un mejor ordenamiento institucional del comercio en la frontera apoyaría de hecho un esquema más ordenado de la movilidad territorial de personas a ambos lados de la franja fronteriza y en ese sentido constituirían de suyo un mecanismo que presionaría hacia un esquema regulado de movilidad laboral de los nacionales haitianos que inmigran a la República Dominicana. Por vía de consecuencia, constituiría un importante apoyo de una política de regularización y ordenamiento de la inmigración de jornaleros haitianos y sus familias. Contra esto conspira la estrechez de miras y los prejuicios de las élites políticas dirigentes dominicanas, pero también la precariedad institucional del propio Estado haitiano y los prejuicios nacionalistas de sus élites dirigentes que en los últimos treinta años no han dado un solo paso significativo que contribuya, del lado haitiano, al ordenamiento de los flujos de emigración a la República Dominicana.

En esas condiciones, la derecha nacionalista dominicana de nuevo ha asumido el discurso del antihaitianismo, esta vez con peores consecuencias: el surgimiento de brotes de xenofobia muy peligrosos para el futuro de las relaciones entre ambos pueblos y el éxito de nuestras estrategias de inserción internacional como economía exportadora en el mundo del libre comercio.

En el marco regional de la pos Guerra Fría y en el contexto de una nueva agenda de seguridad de los Estados Unidos con los países del área del Caribe, en particular hacia Haití y República Dominicana, creo que la nueva situación no presiona

de igual forma a ambos Estados a la formalización de políticas migratorias reguladoras, pues mientras es claro el interés norteamericano en frenar la presión de los *boats people* en la Florida, los norteamericanos no muestran igual interés en que se ordene el movimiento migratorio de Haití hacia República Dominicana en la zona fronteriza entre ambos países.[25]

Esto no indica ninguna conspiración, simplemente expresa un esquema geopolítico. La derecha nacionalista ve en este ejercicio hegemónico de los Estados Unidos una conspiración contra nuestra nacionalidad. Me parece que debemos asumirla como lo que es: el producto de una relación de fuerzas en la región, de una relación de hegemonía. Mi enfoque permite asumir el problema como una realidad política y no como un plan contingente de individuos empeñados en dañar o controlar el país con fines inexplicados. Es indudable que los Estados Unidos como nación hegemónica tienen un punto de vista que en este aspecto no le interesa el acuerdo multilateral, sino el lazo bilateral. Desde esta perspectiva el diálogo es difícil, pues es claro que un ordenamiento migratorio en la región del Caribe demanda un entendimiento regional que permita que los países del área avancen en la definición de propuestas comunes ante los Estados Unidos. Solo así se podrá enfrentar con cierto éxito cuestiones serias como el impacto de las repatriaciones de miles de caribeños residentes en los Estados Unidos hacia sus países de origen, el freno a la movilidad ilegal de trabajadores, el manejo de la cooperación internacional y el fortalecimiento de los derechos humanos en la movilidad física de personas entre países.

En este escenario cabe la interrogante ¿hasta qué punto se puede controlar hoy las migraciones ilegales o irregulares y de qué forma se puede definir mecanismos de cooperación entre ambos Estados con ese propósito? ¿Hasta qué punto dicha posibilidad está condicionada a la definición de un estatus migratorio formal de residentes haitianos y sus descendientes en República Dominicana?

Esto dependerá a mi juicio de varios factores nacionales e internacionales. En primer lugar, de la capacidad de las élites haitianas y dominicanas de cambiar en un plazo mediato sus estilos de relaciones, pero sobre todo de modificar el marco general de sus percepciones recíprocas a propósito del lugar que ocupan ambos Estados en el nuevo escenario mundial y el rol que desempeña en este la capacidad de articulación de esfuerzos comunes de cooperación. Es claro que esto se encuentra condicionado por variables políticas internas en ambos países: en Haití sobre todo por la crisis permanente de sus estructuras estatales; en República Dominicana por el rechazo nacionalista a las relaciones con Haití, pero sobre todo por la ausencia de una clara política de Estado hacia Haití que trascienda el debate partidario en Haití por la superación de la política del cimarronaje internacional,[26] que elude permanentemente las responsabilidades de dicho Estado con sus nacionales, sobre todo en lo que respecta a sus desplazamientos migratorios hacia República Dominicana y en esta última por la crisis de dirección de sus estructuras estatales que las hace ineficientes.

En cualquiera de los escenarios señalados, la capacidad de modernización política y en particular el potencial de modernización del flujo de mano de obra en la región del Caribe (del cual es solo parte el potencial emigratorio haitiano) depende mucho de la claridad que tengan los Estados Unidos para apreciar que la cuestión migratoria es principalmente un problema de desarrollo interno de las sociedades caribeñas y que solo elevando sus niveles de vida e institucionalizando sus estructuras estatales podría plantearse a mediano y largo plazo una política eficaz de regulación y control migratorio.

Sostengo que en el nuevo escenario de la pos Guerra Fría los grupos de la sociedad civil que trabajan con refugiados e inmigrantes en la lucha por la definición de un estatus legal a residentes y descendientes haitianos en la República Dominicana

han logrado limitar el manejo indiscriminado y arbitrario que en la anterior situación sostenían actores tradicionales, como los militares y la burocracia estatal, a propósito de la entrada de inmigrantes, y por vía de consecuencia del control de la entrada de jornaleros casi siempre en condición de ilegales. Es algo que no se dice y las propias ONG que trabajan con inmigrantes y refugiados no han hecho plena conciencia de ello, pero la fuerza de estas instituciones ha traído consigo un manejo más ordenado del movimiento de personas en la frontera y hacia la frontera. Esto ha producido el beneficio de un mayor poder de intervención de la sociedad civil sobre el Estado, en lo relativo a la cuestión inmigratoria, pero lo que se ve en la prensa diaria es exactamente lo inverso: la idea de que estas organizaciones proponen el desorden inmigratorio.

Sin embargo, de nada servirán todos estos esfuerzos si en Haití no se logra consolidar instituciones estables y en República Dominicana la tradición clientelista y caudillista no es desplazada por una institucionalidad democrática eficiente y con vocación nacional en el manejo de su política exterior, más allá de la mirada partidarista de los administradores de turno del sector público. Aun así, sin un cambio en las percepciones recíprocas entre las élites dirigentes en ambas naciones, los esfuerzos de cooperación y entendimiento que supone la solución de la cuestión inmigratoria, como también el potencial de cooperación e intercambio económico entre los dos países, están condenados sencillamente al fracaso.

2. Las migraciones internacionales en la agenda global[27]

No podemos concluir estas reflexiones sin una presentación, por breve que sea, de los retos que representan las migraciones internacionales para un país como República Dominicana. Usualmente, diversos sectores nacionales asumen la genuina

preocupación respecto a este tema solo con la mirada puesta en los reales problemas y dificultades que implica para el país la creciente inmigración de trabajadores haitianos. Sin embargo, la realidad es más dura y pone esta mirada en una difícil prueba, ya que es unilateral por partida doble: porque deja de lado la compleja articulación de dos procesos, el emigratorio y el inmigratorio, y porque a consecuencia de ese sesgo leemos las dificultades de este proceso con una mirada simplemente nacional sin darnos cuenta de que para atacar con éxito los problemas de la inmigración debe ampliarse esa visión y reconocer también los de la emigración. No porque sean semejantes los problemas, sino porque exigen una misma coherencia de políticas. No porque supongan una misma prioridad, sino porque incluso el sesgo «virtuoso» de la emigración obliga a reconocer y articular en un mismo esfuerzo la respuesta a los problemas «perversos» que genera la mirada inmigratoria.

Los circuitos migratorios globales

Hoy todos lo sabemos: las migraciones internacionales constituyen uno de los puntos más difíciles y complejos de la agenda global porque expresan las enormes desigualdades que entraña el proceso de globalización y para enfrentar sus problemas el sistema internacional no cuenta con herramientas eficientes. Las migraciones internacionales se expresan por lo general en un contexto asimétrico en el cual los principales flujos migratorios se dirigen del sur al norte, es decir, desde las naciones pobres de la tierra hacia las más ricas o desarrolladas. En la medida en que las desigualdades en el sistema internacional se han acentuado, se han intensificado los flujos de población del sur hacia el norte. El problema no es únicamente que dichos flujos poblacionales presionan a los países receptores a aumentar gastos estatales, de seguridad fronteriza e incluso producen dificultades de tipo político en el proceso de asimilación de los migrantes en las nuevas

sociedades a las cuales se vinculan. Del lado de los países emisores se producen a su vez consecuencias significativas.

En la medida en que estos flujos se articulan en circuitos migratorios y producen un verdadero sistema de movilidad laboral entre países, las remesas pasan a convertirse en una fuente imprescindible de los presupuestos familiares de los hogares de la población migrante en los países de origen, esencialmente en el mundo subdesarrollado. Estas remesas, si bien constituyen un hecho positivo, al paliar los desequilibrios de balanza de pagos, las debilidades de los sistemas de bienestar o seguridad social ausentes en dichos países y, en general, morigerar los niveles de pobreza en los hogares que reciben estos recursos, no constituyen una respuesta a los problemas del subdesarrollo. En muchos casos, contribuyen a terciarizar más las economías, desplazar recursos laborales de la agricultura y fortalecer estilos de consumo propios de las sociedades receptoras a donde se dirigen los migrantes.

En los países receptores es claro que la inmigración resuelve serios problemas de los mercados laborales, sobre todo en los estratos más permeables y de mayor demanda de recursos no calificados. Esto, sin embargo, dada la estructura del sistema mundial y las políticas restrictivas descritas, tiende a dificultar el proceso de asimilación de los migrantes a las sociedades receptoras al generar efectos de exclusión y xenofobia que marginan al trabajador inmigrante.

El problema es mayor si se consideran al menos tres factores: 1) la intensificación de los flujos migratorios a escala mundial expresan el aumento de las desigualdades entre los países del sistema internacional en el marco de la llamada globalización; 2) en los países desarrollados, sobre todo en Europa, existen serios problemas de crecimiento demográfico que amenazan sus mercados laborales y sistemas de seguridad social, y 3) los Estados en el mundo desarrollado se encuentran en una verdadera crisis en sus capacidades de sostenimiento de los programas de bienestar y seguridad social.

Comunidad internacional y políticas migratorias

En ese contexto de crisis y complejidades se requieren modalidades de legislación migratorias que, al tiempo que respeten los derechos de los Estados en su soberanía como verdaderas comunidades políticas, reconozca la complejidad del fenómeno y asuman la migración como un difícil problema del desarrollo a escala global. Esto remite a la necesidad de construcción de una comunidad mundial en términos no solo económicos, sino principalmente políticos, sociales y culturales.

De esta forma, las legislaciones deben asegurar la cooperación entre los Estados tanto en el marco de los mecanismos que permitan controlar de modo más eficaz los flujos ilegales de personas, la trata de blancas y todo el negocio delictivo vinculado a estos procesos, como también permitan asegurar el respeto de los derechos humanos que asisten a los migrantes, facilitándoles una integración armoniosa en las sociedades receptoras y el mantenimiento de sus vínculos con las sociedades de donde proceden, precisamente en el delicado asunto relativo al manejo de las identidades heredadas de las culturas y marcos societales de origen.

Parece una paradoja, pero es precisamente este tipo de política el que mejor facilita a los inmigrantes la asimilación cultural en las sociedades receptoras, al tiempo que aseguran un clima pluricultural y de respeto mutuo entre grupos sociales diversos que coexisten en una misma sociedad, sean estos inmigrantes o nacionales. Por lo demás, esto es imprescindible para el afianzamiento de buenas relaciones entre los Estados emisores y receptores de migrantes.

En la agenda global de las migraciones hay que abandonar toda política de exclusión, xenofobia o racismo. Por otro lado, esos procesos deben de alguna manera orientarse en el sentido de facilitar beneficios mutuos a los países emisores como a los receptores, en asuntos como las remesas, para los países

emisores, y la orientación ordenada de una mano de obra que se integra en los nichos del mercado laboral realmente requeridos por las economías en los países receptores.

Cooperando para gobernar las migraciones internacionales

Esto exige esfuerzos y acuerdos de cooperación entre los países emisores y receptores en un clima de tolerancia y respeto mutuo, a fin de fortalecer mecanismos eficaces de cooperación económica de los países desarrollados hacia los menos desarrollados. Un ejemplo de estos esfuerzos serían los acuerdos que podrían firmar España en particular y la Unión Europea en general (y en muchos casos ya han firmado) con los países latinoamericanos más comprometidos con la migración de sus nacionales a Europa. En el caso dominicano se tiene un ejemplo de este tipo de acuerdos ya firmado con España. Estos acuerdos deben irse mejorando hasta alcanzar un perfil de mayor funcionalidad tanto en la perspectiva de las poblaciones migratorias, reales o potenciales como de los países receptores.

Esta situación se hace mucho más compleja al considerar que entre los países latinoamericanos y del Caribe la realidad de la inmigración se manifiesta con igual crudeza y urgencia reguladoras que la propia de los flujos migratorios de los países latinoamericanos y del Caribe hacia Europa y Estados Unidos. Son los casos, entre otros, de la inmigración de haitianos en República Dominicana, de dominicanos en Puerto Rico y Estados Unidos, de guatemaltecos en el sur de México, de bolivianos en Argentina, de colombianos en Venezuela, de peruanos y argentinos en Chile y de nicaragüenses en Costa Rica. Se requieren esfuerzos ordenadores de los flujos migratorios en el sistema internacional que al menos tracen pautas generales que introduzcan un orden mínimo en su orientación y dinámica, al tiempo que aseguren el respeto de los derechos humanos fundamentales que asisten a los propios migrantes.

Remesas y derechos humanos

El caso de las remesas puede ser un espacio interesante para fortalecer mecanismos de cooperación y articulación de estrategias comunes entre los países receptores de esas remesas, las comunidades migrantes que las envían y los propios países donde habitan esas comunidades en un objetivo común orientado hacia el desarrollo de los países de donde parten los migrantes, el fortalecimiento del nivel de vida de los familiares a quienes se les envían las remesas y una mayor y más estrecha relación entre las comunidades migratorias con sus sociedades de origen. Estos mecanismos pueden articularse, así como pueden producirse estos planes de desarrollo desde el ámbito de las inversiones inmobiliarias, el fortalecimiento de las microempresas en manos de migrantes o sus familiares hasta el impulso de planes educativos y de formación de recursos humanos.

El asunto de los derechos humanos que asisten a los migrantes debe ser tomado en serio. En este objetivo debe haber mayor cooperación entre los Estados para asegurar sus controles fronterizos en un clima de respeto, pero también para definir mecanismos de mayor control y ordenamiento regulador de la inmigración que sancione sobre todo a los grupos privados que se benefician de la inmigración ilegal, sean estos intermediarios y empresarios, burócratas estatales, civiles o militares o simples buscones e intermediarios ilegales.

Pluralismo y ciudadanía para la gobernabilidad migratoria

Debemos asumir con realismo y un leve optimismo el hecho de que la intensificación de las migraciones, en el presente escenario global, no solo expresa los graves problemas de desarrollo de los países emisores o las necesidades de mano de obra de los receptores, sino también el fortalecimiento de un clima cultural de mayor diversidad y pluralismo etnocultural que a

la larga robustecerá una verdadera comunidad política internacional. Lejos de debilitar el perfil nacional de los Estados y naciones puede que fortalezca los perfiles nacionales de cada país, haciéndolos al mismo tiempo más tolerantes, integrados y cooperativos, al reconocer la existencia de otras realidades culturales, políticas y sociales que comparten una misma comunidad política mundial y se enfrentan a problemas comunes en el marco de la economía global.

Posiblemente, el horizonte de todo este esfuerzo internacional entre países pobres y ricos, receptores o emisores de población migratoria, sea la necesidad de fortalecer el Estado de derecho en los dos extremos del *continuum* migratorio: la salida y las entradas de los migrantes. Esto solo puede ordenarse teniendo como meta una mayor ciudadanización, vale decir, fortaleciendo un marco global de derechos compartidos en las dimensiones estatal y nacional del sistema internacional, pues es en este espacio nacional donde básicamente esos derechos se ejercitan.

Se trata de un gran reto: la construcción de un Estado de derecho a escala global y un marco ciudadano compartido por Estados emisores y receptores de migrantes. David Held ha insistido con razón en que es posible hoy día construir una verdadera democracia cosmopolita.[28]

Los inmigrantes exigen voz: El ejemplo de «Un día sin inmigrantes»

Si los esfuerzos descritos se limitaran a la esfera de las acciones que pueden articular los Gobiernos; si estos se limitaran a lo que ocurre en el mundo en desarrollo, donde se produce precisamente la presión hacia la emigración, pudiésemos decir que hay un formidable escollo para los migrantes alcanzar su voz, puesto que esta se define en un espacio periférico, débil en la cadena de relaciones entre los Estados del sistema mundial.

Pero no es así, puesto que la periferia de hoy no es la periferia de la Guerra Fría. El caso del ejemplo «un día sin inmigrantes», es ilustrativo de esta afirmación y de sus consecuencias.

En los Estados Unidos, el primero de mayo de 2007, cientos de miles de inmigrantes latinos no asistieron a sus trabajos y posteriormente se integraron a grandes movilizaciones de masa que cubrieron todo el territorio de la unión americana. La movilización denominada «Un día sin inmigrantes» pretendía mostrar al mundo, y en especial al Congreso norteamericano, que los latinos que allí residen representan algo más que una masa de indocumentados. Por el contrario, constituyen una fuerza laboral imprescindible para esa sociedad y una fuerza política y social a la que el poder establecido tiene que considerar. De alguna manera, el 1 de mayo de 2007 marca la hora de los inmigrantes en los Estados Unidos del siglo XXI.

Los inmigrantes demandan aparentemente una simpleza: que la propuesta de ley migratoria que se discute en el Congreso, introducida por la bancada republicana, no criminalice la indocumentación. Las organizaciones que defienden a los inmigrantes plantean, por el contrario, que se legisle a fin de regularizar y ordenar la existencia legal de miles de inmigrantes indocumentados de acuerdo con un canon que les permita estabilizar su situación migratoria en ese país en un marco razonable y justo, como corresponde a una sociedad democrática.

Más allá de este hecho, la cadena de manifestaciones que han movido a la comunidad latina en el rechazo a la propuesta republicana de criminalización de la indocumentación e irregularidad migratoria expresa un acontecimiento de gran transcendencia política, que algunos han comparado con el movimiento de los derechos civiles iniciado por Martin Luther King en los sesenta. Tal parece que las manifestaciones de masas de los inmigrantes han despertado un gran movimiento social de alcance nacional cuyas repercusiones en la política local son obvias: de permanecer con un cuerpo propio, la fuerza de masas

de este movimiento lo convierte en un poder electoral con gran autonomía, pero imprescindible para el triunfo de cualquiera de los partidos tradicionales de ese país, demócratas sobre todo, pero también republicanos.

La fuerza de este movimiento a escala nacional brinda a la población latina un poder en el plano estatal que prácticamente podría decidir quién debe ocupar las gobernaciones de estados como California, Illinois y New York. De repente, los latinos emergen como un conglomerado que políticamente importa en ese país dominado por las inmigraciones blancas de Europa. En los Estados Unidos el movimiento de inmigrantes abre un campo de enorme importancia para la afirmación de una ciudadanía democrática más tolerante y plural, respetuosa del papel de las minorías, como ya ocurre en el vecino país de Canadá. Finalmente, el poder que puede articular el movimiento de inmigrantes obligaría a una relación distinta de los Estados Unidos con países como México, el Salvador y República Dominicana. De esta forma, estas minorías inmigrantes afirmarían un poder propio que más temprano que tarde obligará a los países de donde proceden los migrantes a definir una política exterior hacia los Estados Unidos muy distinta a su tradicional alejamiento de temas como el de la migración y el destino de sus nacionales. Esta nueva situación parece también estar obligando a los propios Estados Unidos a introducir el tema migratorio como punto relevante en su agenda de relaciones exteriores en la región. Eso ocurre ya en México, señalando posiblemente el camino que más temprano que tarde se recorrerá en el resto de la Cuenca del Caribe.

Es aquí donde el movimiento por los derechos de los inmigrantes latinos en los Estados Unidos toca a la puerta de nuestra realidad social y política como nación caribeña. En ciudades como New York la diáspora dominicana se pone de acuerdo con la diáspora haitiana en el común propósito de afirmar y defender sus derechos migratorios. Mientras tanto los Estados de

donde proceden ambos grupos de inmigrantes no logran dejar de lado sus viejas y prejuiciadas percepciones recíprocas, a fin de proceder a encontrar un espacio común para la cooperación de cara a un mundo global.

En Haití, mientras el Estado se desentiende del deber que le compete de ordenar el control de sus fronteras y documentar a sus nacionales que migran a la vecina República Dominicana, las autoridades hacen causa común con países como México y Guatemala en la justa defensa de sus nacionales ante las autoridades de Washington y, sin embargo, retardan hasta el infinito el necesario proceso de regularización migratoria que demanda la nueva ley dominicana de migración, desestimando una discusión racional y ordenada del instrumento que la pondría en vigencia plena: su reglamento. Pedimos así orden en la casa del vecino, sin ordenar la nuestra como corresponde.

Países como la República Dominicana constituyen hoy verdaderas comunidades transnacionales y por ello tienen una formidable oportunidad para contribuir a una inserción moderna de la nación en el nuevo orden global. Sin embargo, nuestros políticos leen los nuevos tiempos con las anteojeras del pasado, ignorando las nuevas realidades que definen en muchos sentidos la nueva coyuntura regional en que se ven envueltas las naciones de la Cuenca del Caribe, en particular la República Dominicana. Pocos políticos dominicanos han prestado atención a lo que está ocurriendo en los Estados Unidos, salvo honrosas excepciones, como las de Hatuey Decamps y Milagros Ortiz Bosch.

La paradoja de esta compleja situación es que todo parece indicar que la hora de los inmigrantes latinos en los Estados Unidos abre una nueva coyuntura migratoria regional que debe conducir a tomar en serio el respeto a los derechos humanos de nuestros inmigrantes como condición de la defensa de esos mismos derechos de nuestros emigrados. Solo así nos tomará en serio la comunidad internacional y sobre todo solo de esta manera nuestra comunidad emigrante en los Estados Unidos

reconocerá en el Estado dominicano una fuente de apoyo y verdadero compromiso con la búsqueda de solución de sus problemas como emigrantes y no como hasta ahora ha sido, una fuente de recursos para campañas políticas de la gama de partidos dominicanos que actúan en Estados Unidos. Los políticos dominicanos tendrán al fin y al cabo que acostumbrarse a que la política moderna, la propia del siglo XXI, se decide en un mundo global donde ciertamente la cuestión migratoria es un elemento constitutivo de esa nueva realidad.

3. La paradoja de las migraciones

En nuestro país las migraciones internacionales se definen como una paradoja: como economía atrae a jornaleros haitianos a quienes contrata por muy bajos salarios; como sociedad y orden político los excluye, no los acepta. Como país pobre y subdesarrollado expulsamos mano de obra a los países de mayor desarrollo, sobre todo a Estados Unidos y a España; como sociedad cada vez es mayor nuestra dependencia de los emigrados por diversas vías, la principal de las cuales son las remesas. Esa paradoja define gran parte de los problemas y desafíos que el país debe asumir en el presente siglo XXI que recién comienza y delimita muchos problemas centrales de la nación. Si bien las remesas apoyan la dinámica del crecimiento económico, tienen efectos dramáticos en los estilos de vida de las poblaciones campesinas y grupos populares urbanos, aun cuando en la práctica constituyen un sucedáneo razonablemente efectivo a las incapacidades y ausencias del Estado en materia de políticas sociales. Sobre esas bases no se puede sostener ninguna política estable de mejora del nivel de vida de la población y de desarrollo. Por lo demás, en algún momento de este siglo las remesas tenderán al descenso en la medida en que la tercera y cuarta generación de inmigrantes de origen dominicano en los Estados Unidos y Europa tiendan a debilitar o romper definitivamente sus lazos con el país.[29]

La inmigración haitiana constituye un eje determinante de la agricultura nacional e igual puede decirse de la economía urbana en rubros como las construcciones y el sector informal. Eso tiene consecuencias negativas en diversos aspectos, como el debilitamiento de las estructuras salariales, la pérdida de capacidad negociadora de los trabajadores nacionales frente a sus patronos y en general el retardo de la modernización tecnológica de nuestros principales cultivos y áreas claves de la economía. Resolver este complejo problema tomará mucho tiempo, pues en lo esencial no es solo económico y tecnológico, sino político y social, y depende del cambio en los equilibrios de poder de nuestra sociedad. No veo un horizonte de cambios a mediano plazo en este sentido.

Por otro lado, es claro que la inestabilidad de la política haitiana no solo conspira contra sus posibilidades de salida del atraso y la miseria, a la larga también constituye el principal obstáculo para que dicho país logre aprovechar las posibilidades de la cooperación internacional y pueda comenzar a construir instituciones estables. Sin este último elemento temo que tampoco se podrá estabilizar un esquema razonablemente exitoso de relaciones bilaterales entre la República Dominicana y su vecino. Por igual, el tema inmigratorio en República Dominicana será siempre fuente de conflictos, por mejor intencionadas que sean los voluntades de los Gobiernos, si en Haití no se avanza en el plano institucional y en el combate a la pobreza y en República Dominicana el Estado no sufre un verdadero reordenamiento institucional que lo haga transparente, eficiente y justo en el manejo de las políticas sociales, sobre todo, pero también en lo que compete al desarrollo democrático, la equidad social y la modernización económica. Es claro que en este aspecto cabe a los Estados Unidos, Canadá y Francia una gran responsabilidad en la búsqueda de acuerdos políticos realistas y esquemas de cooperación viables entre ambos países y economías, pero ello implica el abandono de toda retórica nacionalista y la asunción

responsable de la realidad de la globalización. Sin ambas cosas, las relaciones entre las dos naciones permanecerán siendo víctimas de tensiones y crisis periódicas. Para que esto se alcance se requiere un nuevo clima de distensión que reduzca los prejuicios recíprocos entre ambos pueblos, que abra espacios de diálogo y cree un clima de confianza mutua entre las élites dirigentes de ambas naciones y nada de esto lo puede producir la globalización ni las grandes potencias, sino una disposición responsable de quienes dirigen los dos Estados que pueblan la isla de Santo Domingo.

La coyuntura migratoria en los inicios del presente siglo XXI ha puesto al desnudo muchas debilidades del sistema estatal dominicano en materia internacional, revelando también las vulnerabilidades de nuestra sociedad en cuestión de derechos humanos y simple ciudadanía.

Por lo pronto la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenó al Estado dominicano por haber violado el derecho de dos niñas a estar dotadas de ciudadanía e incumplido el Estado con el simple deber de dotar de documentación a toda persona que nazca en territorio nacional, cual que sea su estatus legal y condición nacional o migratoria, es una muestra de la envergadura de nuestras injusticias cotidianas. La reacción nacional de la élite dirigente del país a los términos de esa sentencia fue la de un irracional e ingenuo nacionalismo. En ningún momento esa élite se detuvo a reflexionar sobre el contenido de certidumbre de la sentencia y la carga moral y ética que ello representaba.

La Iglesia católica en su carta pastoral del 1 de noviembre de 2005 se hizo eco de esta situación en un lenguaje conciliador, pero no menos valiente, al advertir sobre las violaciones al Estado de derecho, señalando, además, que en una sociedad democrática no puede uno hacerse de la vista gorda en cuestiones de simple humanidad y de respeto a derechos humanos elementales en la civilización occidental de la cual nos preciamos de pertenecer.

Esto no entraña renunciar a la soberanía de que está investido el Estado ni tampoco desconoce la necesidad que tiene nuestro país de encontrar solución al problema de la inmigración ilegal de miles de trabajadores procedentes de Haití, sobre todo.

Quizás lo más grave de todo esto es el vacío o incapacidad de respuestas políticas institucionales del Estado y nuestra dirigencia política, sobre todo de sus destacamentos «seudonacionalistas», para asumir con sentido crítico nuestras responsabilidades en la forja de las debilidades jurídico-políticas del Estado. El limbo jurídico en que se encuentra en la actualidad la llamada Ley General de Migración 285-04, pasados casi dos años de haberse dictado, que aún no posee un reglamento y mucho menos se ha procedido a aplicar un plan de regularización migratoria como manda ese instrumento jurídico, es el mejor ejemplo de esa inconsistencia legal de nuestras instituciones estatales y de esa poca voluntad institucional de nuestras autoridades. Pero esa inconsistencia no se encuentra divorciada de serios rasgos de intolerancia política, como fue el acoso sufrido por el padre Ruquoy, defensor humilde de los pobres en la región fronteriza. La persecución que de hecho sufrió el padre obligó a su orden religiosa a sacarlo del país, perdiendo así la nación un espíritu humanista que tanto hace falta en muchos ámbitos de nuestra conciencia ciudadana. Lo acontecido no fue simplemente un caso de política en el sentido más rupestre del vocablo, sino de mala política. Sobre todo, fue el resultado de una de las vetas más aborrecibles del oscurantismo autoritario, como dije arriba: la intolerancia.

El doble discurso de nuestra clase política, incluidos los actuales administradores del Estado, olvida que el hecho de firmar acuerdos de libre comercio implica no solo la posibilidad de acceso a nuevos mercados y naturalmente la penetración de los nuestros por otras economías, supone también un proceso negociador de cesión de soberanía de parte de esos Estados involucrados en los tratados, donde los más poderosos

e institucionalmente mejor dotados tienen mayor capacidad de sacar beneficios a lo pactado. Lo importante es que estos acuerdos comprometen al país a cumplir normativas que nuestro Estado no controla ni puede manipular. Lo mismo ocurre con nuestros compromisos en materia de derechos humanos, ambientales, etc. Nuestros políticos solo quieren ver en estos acuerdos la parte que supuestamente beneficia al país y naturalmente a ellos (mayores mercados, recursos de cooperación, imagen internacional), pero no están igualmente dispuestos a asumir las responsabilidades que de ello deriva: reglas claras, respeto de derechos, transparencia e institucionalización del Estado. Mientras nuestras élites dirigentes, políticas y económicas no estén dispuestas a asumir estas realidades —lo que conduce a un esfuerzo serio por institucionalizar el Estado, ciudadanizar la sociedad y desarrollar la economía con equidad—, nuestras posibilidades de inserción exitosa en la globalización estarán siempre en entredicho y en el borde del fracaso, pese a los éxitos coyunturales o parciales que logremos en tiempos y momentos específicos, lo que significa la eventualidad del Estado fallido que tanto asusta a nuestras autoridades. El tema migratorio se encuentra situado precisamente en la médula de esa agenda modernizadora de la sociedad y la economía y de institucionalización del Estado. Pero de esto ni las autoridades de gobierno ni los partidos se dan por enterados. Su miopía ante el nuevo momento histórico que vive la nación y el mundo les impide reconocer esta tarea elemental.

Gústenos o no, la retórica nacionalista y el populismo de corte conservador o liberal no resuelven ninguno de los problemas que genera la difícil paradoja de las migraciones: se requiere imaginación creadora para proponer soluciones, un conocimiento claro y preciso de esta nueva realidad y una sabia y responsable determinación para resolverlos. Ninguno de estos problemas podrá resolverse si no aceptamos de una vez por todas las responsabilidades comunes de la vida democrática

y hacemos nuestra la convicción de la tolerancia como valor político imprescindible de la vida moderna. Al compartir un escenario insular con el vecino Haití y este con República Dominicana, los haitianos y los dominicanos estamos obligados a encontrar la fórmula para aprender a respetar las diferencias que nos distinguen como sociedades y como culturas, al tiempo que nos permita hacer de la cooperación el terreno común para avanzar hacia un mejor y más digno destino como naciones independientes. Algo semejante puede decirse de la emigración: nuestro país debe aprender que los dominicanos que viven en el exterior constituyen una realidad tan legítima como la propia escena territorial dominicana. Pero también el Estado dominicano y sobre todo nuestros políticos deberán aprender que la realidad de la emigración tiene vida propia y no puede ser objeto de tutelaje alguno por los dominicanos que habitamos en la parte oriental de la isla de Santo Domingo. Una relación realista entre iguales es lo que se requiere, pero esto, aunque parezca obvio, constituye un reto difícil de alcanzar.

República Dominicana no puede asumir la responsabilidad de la grave crisis de la nación haitiana, pero ciertamente no puede ni tampoco debe hacerse de la vista gorda y olvidar los esfuerzos de cooperación ni mucho menos sus obligaciones ante los organismos internacionales. República Dominicana no está en capacidad para asumir la tarea de la recuperación de Haití, lo cual no podrá alcanzarse si la comunidad internacional, en particular Estados Unidos, Francia y Canadá, no asumen la gran responsabilidad que les compete en el apoyo a la vecina nación haitiana como economía, como sociedad y principalmente como orden estatal hoy prácticamente desaparecido. Pero nuestras responsabilidades nacionales no pueden olvidarse y desentendernos condenando a una suerte de exclusión social perpetua a miles de personas nacidas en este país, cuyos padres son o tienen un origen haitiano y lo que es más importante, sin una acción responsable que reconozca los derechos

de que están dotados estas personas. Igualmente, no podremos enfrentar con éxito los problemas de la inmigración sin una política coherente de freno a la inmigración ilegal y esto tiene un alto costo político que en algún momento habrá que pagar. En este mismo orden, nunca será suficiente insistir en una trivialidad: después de los haitianos, a quienes más les conviene que Haití se estabilice políticamente y mejore significativamente el nivel de vida de su gente es a los dominicanos.

Notas del capítulo IV

1 Véase Lundahl, M. (1979): *Peasant and Poverty: A Study of Haiti*. St. Martin Press, New York, y su libro de 1983 *The Economy Haitian: Man, Land and Markets*. Londres. También debe consultarse a Corten, A. (1983): *El Estado débil. Haití y la República Dominicana*. Editora Taller, Santo Domingo, y a Báez Evertsz, F. (1986): *El bracero haitiano en la República Dominicana*, Editora Taller, Santo Domingo.

2 Véase el estudio de Báez Evertsz, F. (1986): *El bracero haitiano en la República Dominicana*, Editora Taller, Santo Domingo, así como el libro de Lozano, W. y Báez Evertsz, F. (1985): *Migración internacional y economía cafetalera*.

3 Véase Moya Pons, F. *et al*. (1986): *El batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar*. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Impresión Amigo del Hogar, Santo Domingo; Corten, A. (1983): El Estado débil. Haití y la República Dominicana. Editora Taller, Santo Domingo; Murphy, M. (1986): *Dominican Sugar Plantation*.

4 Véase Charles, C. (1990): «La raza: una categoría significativa en el proceso de inserción de los trabajadores haitianos en República Dominicana» y Dore, C.: «Migración haitiana y trabajo en la República Dominicana: ¿esclavitud o capitalismo?», ambos textos en Lozano, W. (editor) (1992): *La cuestión haitiana*.

5 En esta categoría deben incluirse importantes trabajos sobre la condición de los descendientes de los trabajadores haitianos que residen en República Dominicana y toda la literatura relativa a la cuestión del derecho a la nacionalidad dominicana de estos últimos. El texto fundamental para introducirse en este debate continúa siendo el trabajo aún inédito de Carmen Amelia Cedeño. Véase el artículo de esta autora que

fue publicado bajo el título «La nacionalidad de los descendientes de haitianos en la República Dominicana», en Lozano, W. (editor) (1992): *La cuestión haitiana*. El trabajo más completo publicado hasta ahora sobre los dominicanos de origen haitiano es el estudio de Ayacx Mercedes Contreras (2004): «Por qué los dominico-haitianos están colocados en la base de la estratificación socioeconómica de los ciudadanos dominicanos».

[6] Báez Evertsz, F. (1986): *El bracero haitiano en la República Dominicana*, Editora Taller, Santo Domingo.

[7] Véase el libro de Paul de Gaudemar (1976): *Movilidad del trabajo y acumulación de capital*, Era, México.

[8] Para un análisis sobre las políticas migratorias explícitas e implícitas, formales e informales, véase a Mármora, L. (2002): *Las políticas de migraciones, internacionales*, Paidós, Buenos Aires. Para un análisis de la dimensión internacional y sistémica de esta problemática véase a Portes, A. y J. Walton (1988): *Labor, class and under international system*, N. Y.

[9] Para un análisis del proceso de transformación y apertura de la economía dominicana véase Comisión Económica para América latina (CEPAL) (1998): *Desarrollo económico y social en la República Dominicana: Los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI*, Proyecto BT-DOM-1999, Santo Domingo. En la perspectiva de las transformaciones sociales y políticas puede verse a Wilfredo Lozano (2002): *Después de los caudillos. Ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea*, FLACSO-Librería La Trinitaria, Editora Manatí, Santo Domingo.

[10] Véase a Wilfredo Lozano (1998): *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la post Guerra Fría*. Nueva Sociedad, Caracas, y a Maingot, A. P. y Lozano, W. (2005): *The United States and the Caribbean. Transforming hegemony and sovereignty*. Routledge, New York-London.

[11] Esto ha forzado a los Estados dominicano y haitiano a perfilar un programa específico que ordene el contenido de esa agenda. Tal fue el propósito de la llamada Comisión Mixta Bilateral en su primera etapa.

[12] FLACSO-OIM (2004): *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana*.

[13] Si bien la producción azucarera ha reducido su demanda de mano de obra, mantiene una gran presencia en el nivel general de absorción de fuerza de trabajo inmigrante en las áreas rurales. Parece ser cierto que el mayor dinamismo del mercado de mano de obra inmigrante haitiana

en la agricultura, desde el punto de vista de su movilidad, se ha desplazado a la agricultura no azucarera. Por otro lado, el sector construcción de las ciudades es el que absorbe los mayores volúmenes.

[14] Véase a Alejandro Portes (1995): *En torno a la informalidad: Ensayos sobre la teoría y medición de la economía no regulada*, Porrúa Editores-FLACSO Sede México, México.

[15] Sobre este punto específico véase Wilfredo Lozano (2002): *Jornaleros e inmigrantes* INTEC-FLACSO, Santo Domingo; Juan del Rosario (1987): «Economía rural en la República Dominicana. Una nueva visión de los problemas agrarios». Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago.

[16] Véase Juan del Rosario (1987): «Economía rural en la República Dominicana. Una nueva visión de los problemas agrarios». Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago.

[17] Un análisis de este proceso se encuentra en Wilfredo Lozano (2004): *Los trabajadores del capitalismo exportador*, Banco Central de la República Dominicana.

[18] Los escasos trabajos que sobre el sector construcción se tienen se concentran en la cuantificación de la mano de obra inmigrante que labora en el sector y en el análisis de sus características socioeconómicas y laborales: tipo de actividades que desempeñan, condiciones salariales y laborales, etc. Por lo general, esa literatura no discute el proceso a través del cual la informalización del mercado laboral urbano y la terciarización de su economía dieron paso a la masiva presencia de la mano de obra inmigrante en la economía urbana.

[19] Véase el libro de Wilfredo Lozano (2002): *Jornaleros e inmigrantes*, que discute con detalle el punto.

[20] El libro de Báez Evertsz (2005): *Vecinos y extraños* es referencia obligada en este debate y demuestra, a partir del caso de la ciudad de Santo Domingo, las complejidades del proceso de exclusión y rechazo de las minorías inmigrantes haitianas y sus descendientes dominicanos, así como su integración social al contexto nacional.

[21] Un novedoso texto que debe consultarse al respecto es el de Bridget Wooding y Richard Moseley-Williams (2005): *Les immigrants haïtiens.*

[22] Véase el llamado «Memorándum de entendimiento para asuntos migratorios entre la República Dominicana y la República de Haití», suscrito el 19 de junio de 1998, publicado por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, en *Convenios bilaterales*

entre la República Dominicana y Haití, Santo Domingo, 2000. A propósito de los acuerdos para la importación de contingentes de braceros, el libro fundamental continúa siendo el de José Israel Cuello (1997): *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana*, 1952-1986. Editora Taller, Santo Domingo.

[23] Véase Wilfredo Lozano (2004): *Los trabajadores del capitalismo exportador*, Banco Central de la República Dominicana.

[24] El empresariado que contrata mano de obra inmigrante tiene una posición distinta en ese sentido: se aprovecha de la inmigración ilegal y no se opone a ella, así como predica un discurso legalista. El neonacionalismo define un discurso contra la inmigración, pero impide que se articule una política moderna que la frene, pues se niega a reconocer en esta materia que la modernización del sistema migratorio dominicano pasa por el Estado de derecho y, en consecuencia, por el reconocimiento y puesta en ejercicio de esquemas institucionales que aseguren a todos los migrantes sus derechos.

[25] Véase a Wilfredo Lozano (editor) (1998b): *Cambio político en el Caribe*. Ver también Anthony P. Maingot y Wilfredo Lozano (2005): *The United States and the Caribbean. Transforming hegemony and sovereignty*. Routledge, New York-London.

[26] Véase a Cary Héctor (1998): «Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática», en Wilfredo Lozano (1998): *Cambio político en el Caribe*.

[27] Parte de este trabajo se publicó en el periódico *Hoy* en mayo de 2007 bajo el título «La hora de los inmigrantes». La presente versión de ambos trabajos está sustancialmente ampliada.

[28] Véase a David Held (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Buenos Aires.

[29] Las remesas no pueden asegurar el crecimiento y el desarrollo sostenido. Este debe tener una base endógena estable, aun cuando su mercado o fuente de crecimiento se oriente al exterior, que ha sido el caso del Sudeste de Asia y más o menos se va imponiendo como la pauta general en la dinámica de la globalización. Para un debate inteligente de este punto véase el libro de Joseph Stiglitz (2006): *¿Cómo hacer que funcione la globalización?* Taurus, Madrid.

APÉNDICE
PRIMERA PARTE

Apéndice I.A
Cuadro comparativo de propuestas de cambio del articulado del proyecto de Ley de Migración elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, según propone la Comisión Especial del Senado nombrada para la evaluación y estudio del proyecto

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 2: La permanencia de los extranjeros en territorio nacional será regulada, con la finalidad de que las personas que califiquen puedan adquirir o mantener su legalidad en el país, mediante la obtención de un documento expedido por autoridad oficial competente que le acredite tal condición bajo estatus migratorio definido en esta ley, cuyo porte será obligatorio.	Artículo 2: La presencia de extranjeros en territorio nacional se regula con la finalidad de que todos tengan que estar bajo condición de legalidad en el país, siempre que califiquen para ingresar o permanecer en el mismo, para quienes la autoridad competente expedirá un documento que le acredite tal condición bajo una categoría migratoria definida en esta Ley, cuyo porte será obligatorio. Los extranjeros ilegales serán sustraídos del territorio nacional bajo las normativas de esta ley.	La redacción que propone la Comisión Senatorial es menos clara que la propuesta por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Además, genera confusiones al expresar que los ilegales serán sacados del país, pues esta afirmación es gratuita ya que de hecho la ley supone el respeto al orden legal por parte de los inmigrantes. No obstante la obsesión por la legalidad, en la última frase del texto propuesto por la Comisión Senatorial se abre paso paradójicamente a posibles situaciones de ilegalidad.
Artículo 6: ... 3. Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría migratoria al extranjero admitido como "Residente Temporal". 10. Regular la admisión de extranjeros de acuerdo a los requisitos establecidos por la Ley. 18. Establecer acuerdos con instituciones privadas y públicas en materia migratoria, tanto en lo relativo al proceso mismo de control y regulación migratorios, como en lo relativo al impacto y consecuencias sociales y económicas de dicho proceso. Se entiende que esta capacidad no es exclusiva de esta Dirección, pudiéndola realizar también la Comisión Nacional de Migración, en correspondencia y acuerdo con la primera.	Artículo 6: 6. Otorgar prórroga de permanencia o cambio de categoría migratoria al extranjero admitido como "Residente Temporal" o como "No Residente". 10. Regularizar la entrada migratoria de extranjeros de acuerdo a los requisitos establecidos por la ley. 18. Establecer acuerdos con instituciones privadas y públicas en materia migratoria, tanto en lo relativo al proceso mismo de control y regulación migratorios, como en lo relativo al impacto y consecuencias sociales y económicas de dicho proceso. Se entiende que esta capacidad no es exclusiva de esta Dirección, pudiéndola realizar también la Comisión Nacional de Migración, en correspondencia y acuerdo con la primera.	Hay que discutir más ampliamente la extensión de la prórroga a los «no residentes». El infinitivo «regularizar» convierte en situación de excepción lo que debe ser la regla. Por tanto, introduce una confusión innecesaria. Debe ir con inicial mayúscula la palabra «Dirección», pues en este caso es un nombre propio.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 9: Se crea la Comisión Nacional de Migración, adscrita en calidad de Comisión Especial a la Presidencia de la República. La misma actuará como órgano coordinador de la política nacional de migración y servirá de entidad asesora del Poder Ejecutivo, en particular de aquellas Secretarías de Estado que integran la Comisión.	Artículo 7: Se crea el Consejo Nacional de Migración. El mismo actúa como órgano coordinador de las instituciones responsables de la aplicación de la política nacional de migración y servirá como entidad asesora del Estado.	La modificación que introduce la Comisión Senatorial elimina la adscripción de la Comisión Nacional de Migración a la Presidencia de la República, dejándola en un marco vago como entidad asesora del Estado, y desconociendo el hecho de que es el Poder Ejecutivo, y no el «Estado» como categoría general, el responsable de definir y aplicar las políticas migratorias. Por otro lado, le quita la función de órgano que coordina la política nacional de migración y la convierte en simple enlace, desnaturalizando así la función para la cual fue pensada. Queda entonces en pie la pregunta: ¿Quién coordina esa política? ¿La Secretaría de Interior, la Dirección Nacional de Migración? Si es así, entonces la idea de diferenciar entre crear las políticas y ejecutar las políticas se deshace con lo que la normativa introduce. Por lo demás, el texto está mal redactado.
Artículo 10: La Comisión Nacional de Migración estará integrada por las siguientes personas: - El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores - El Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas - El Secretario de Estado de Interior y Policía - El Secretario de Estado de Trabajo - El Secretario de Estado de Turismo	Artículo 8: El Consejo Nacional de Migración estará integrado por las siguientes personas: - El Secretario de Estado de Interior y Policía - El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores - El Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas - El Secretario de Estado de Trabajo - El Secretario de Estado de Turismo - El Secretario de Estado de Obras Públicas	La redacción que propone la Comisión Senatorial conduce a una situación de interferencia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, pues la Comisión Nacional de Migración lo que hace es producir políticas públicas, mientras que la Dirección Nacional de Migración y la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores las aplica. El Poder Legislativo produce las leyes, no puede ni debe interferir en su aplicación.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
- El Secretario de Estado de Obras Públicas - El Secretario de Estado de Salud Pública - El Secretario de Estado de Agricultura Párrafo I: La Comisión Nacional de Migración estará presidida por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores y será su Secretario el Director de Migración, el cual tendrá derecho a voz. Párrafo II: La Comisión podrá invitar a participar en sus reuniones a otras Secretarías de Estado, organismos públicos o privados y a personalidades, cuando lo considere pertinente.	- El Secretario de Estado de Salud Pública - El Secretario de Estado de Agricultura - El juez Presidente de la Junta Central Electoral - El Presidente de la Comisión de Interior y Policía del Senado - El Presidente de la Comisión de Interior y Policía de la Cámara de Diputados Párrafo I: El Consejo Nacional de Migración estará presidido por el Secretario de Estado de Interior y Policía y será su Secretario el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Migración, el cual tendrá derecho a voz. Párrafo II: El Consejo Nacional de Migración se reúne ordinariamente cada seis meses, o de manera extraordinaria por convocatoria por escrito de tres de sus miembros. El mínimo requerido para sesionar válidamente es de la mitad más uno de su matrícula, y las decisiones se toman por la mitad más uno de los presentes. Párrafo III: El Consejo podrá invitar a participar en sus reuniones a otras Secretarías de Estado u organismos cuando lo considere pertinente, en particular a los miembros del Congreso de la República que presidan comisiones de trabajo afines a su naturaleza.	Hay un poder excesivo otorgado a la Secretaría de Interior: preside el Consejo, dirige el Instituto e incluso el secretario del Consejo pasa a ser el director del Instituto, cuando debe ser el director de Migración. Ante el carácter que se le asigna al propio Consejo como órgano consultivo, la producción de la política migratoria y la ejecución de sus mandatos pasan a recaer de hecho en Interior y Policía. La Secretaría de Relaciones Exteriores queda totalmente relegada, al limitársele a una función de otorgamiento de visados, etc. Esto subvierte el sentido mismo del propósito modernizador del Consejo como hacedor de políticas en un esquema interinstitucional. Asimismo, la propuesta de la Comisión Senatorial es restrictiva: excluye la posibilidad de que la Comisión Nacional de Migración escuche a personalidades y expertos en asuntos migratorios. Por lo demás, esto no quiere decir que la Comisión Nacional de Migración no deba escuchar a los miembros del Congreso.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 14: La Comisión Técnica Directiva del Instituto estará integrada por: - El Director General de Migración, quien la presidirá. - Un representante de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. - El Director de la Oficina Nacional de Planificación de la Secretaría Técnica de la Presidencia. - Un representante del Sector Empresarial. - Un representante del Sector Laboral. - Un representante de la sociedad civil designado por las organizaciones no gubernamentales y humanitarias que trabajan con los migrantes y refugiados. - Un representante de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. - Un Director Ejecutivo.	Artículo 12: La Comisión Técnica Directiva del Instituto estará integrada por: - El Director General de Migración. - Un representante de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. - El Director de la Oficina Nacional de Planificación de la Secretaría Técnica de la Presidencia. - Un representante del Sector Empresarial. - Un representante del Sector Laboral. - Un representante de la sociedad civil designado por las organizaciones no gubernamentales y humanitarias que trabajan con los migrantes. - Un representante de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. - Un Director Ejecutivo.	La redacción de la Comisión Senatorial elimina la figura del presidente de la Comisión Técnica del Instituto, lo que introduce un vacío de autoridad. Quien debe presidir la Comisión, como lo señala claramente el texto que propone la Cancillería, es el Director de Migración. La presencia en esta comisión técnica de miembros del Congreso tiene el mismo vicio señalado arriba. La redacción que propone la Comisión Senatorial elimina el concepto de organizaciones que trabajan con refugiados, lo que implica desconocer una importante realidad y el compromiso del país en esta materia.
Artículo 16: Las Embajadas y Consulados de la República acreditados en el exterior cumplirán las siguientes funciones migratorias: 1. Informar a los extranjeros las condiciones que se requieren para ingresar y permanecer en el país, según las categorías migratorias establecidas en la presente ley.	Artículo 14: Las Embajadas y Consulados de la República acreditados en el exterior cumplirán las siguientes funciones migratorias: 1. Informar a los extranjeros las condiciones que se requieren para ingresar y permanecer en el país, según las categorías migratorias establecidas en la presente ley.	Introduce alguna confusión la redacción general del Senado, pues las visas de residencias permanentes solo las emite la Cancillería. Esto merece discutirse más a fondo.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
2. Recibir, y cuando corresponda, remitir a la Cancillería, vía su Departamento Consular, las solicitudes y documentación requerida a los extranjeros para ingresar al país bajo algún estatus migratorio previsto en esta ley. 3. Proceder a otorgar visas de residencia temporal, previa opinión favorable del Departamento Consular de la Cancillería, cuando sea correspondiente. 4. Colaborar en la difusión de programas oficiales elaborados para dar cumplimiento a la política migratoria adoptada. 5. Colaborar en la difusión de programas, franquicias y facilidades que se otorgan a los dominicanos que deseen reincorporarse al país. 6. Elaborar o colaborar en la elaboración y actualización de un registro de ciudadanos dominicanos residentes en el exterior, en el cual constará como mínimo información de identificación personal, composición familiar, profesión y ocupación.	2. Recibir, y cuando corresponda, remitir a la Cancillería, vía su Departamento Consular, las solicitudes y documentación requerida a los extranjeros para ingresar al país bajo algún estatus migratorio previsto en esta ley. 3. Proceder a otorgar los distintos tipos de visas, previa opinión favorable del Departamento Consular de la Cancillería, cuando sea correspondiente. 4. Colaborar en la difusión de programas oficiales elaborados para dar cumplimiento a la política migratoria adoptada. 5. Colaborar en la difusión de programas, franquicias y facilidades que se otorgan a los dominicanos que deseen reincorporarse al país. 6. Elaborar o colaborar en la elaboración y actualización de un registro de ciudadanos dominicanos residentes en el exterior, en el cual constará como mínimo información de identificación personal, composición familiar, profesión y ocupación.	
Artículo 17: No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos: 3. Tener una limitación crónica física que les imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que se pretenda ejercer conforme a la finalidad de ingreso al país.	Artículo 15: No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos: 3. Tener ya sea una limitación crónica física, psíquica permanente o una enfermedad crónica que les imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que se pretenda ejercer conforme a la finalidad de ingreso al país.	La redacción que propone la Comisión Senatorial en el literal 5 es deficiente, debe reformularse para mayor claridad. Por lo demás, la conceptualización de la nueva redacción propuesta hace depender la probabilidad de la carga para el Estado de la evidencia, cuando es más sencillo dejar establecida la posibilidad de la carga para el Estado.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
5. Carecer de profesión, oficio, industria, arte u otro medio de vida lícito, o cuando por falta de hábitos de trabajo, ebriedad habitual o vagancia se considere dudosa su integración a la sociedad, o que pueda constituir una carga para el Estado. 8. Formar parte de cualquier asociación u organización que promueva la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del gobierno y el orden social.	5. Carecer de profesión, oficio, industria, arte u otro medio de vida lícito, o cuando por falta de hábitos de trabajo, ebriedad habitual o vagancia se considere dudosa su integración a la sociedad, o que evidencie cualquier otra condición que determine que pueda constituir una carga para el Estado. 8. Formar parte de cualquier asociación u organización terrorista que promueva la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del gobierno y el orden social.	Esta redacción que introduce el adjetivo de «terrorista» es errónea, pues de hecho excluye de la sanción de la ley a las actividades subversivas no terroristas., Por el contrario, la redacción de la Cancillería es más inclusiva, ya que engloba la subversión no terrorista y la terrorista.
Artículo 18: Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes casos: 1. Los incluidos en el artículo anterior, incisos 1, 2 y 3, cuando integran un núcleo migratorio familiar o se propongan reunir con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso evaluarse: a) La gravedad de la enfermedad que padece; b) Las condiciones económicas y morales y la capacidad laboral, valorada en el conjunto del grupo familiar del que forma parte.	Artículo 16: Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes casos: 1. Los incluidos en el artículo anterior, inciso 1, 2 y 3, cuando integran un núcleo migratorio familiar o se propongan reunir con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso evaluarse: a) La gravedad de la enfermedad que padece; b) Las condiciones económicas y morales y la capacidad laboral, valorada en el conjunto del grupo familiar del que forma parte.	La redacción que propone el Senado elimina el numeral 2 de la propuesta de la Cancillería, lo que de hecho excluye una posibilidad legítima para los afectados que no debe desestimarse.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
c) El vínculo de parentesco que lo une con el grupo familiar y si estos son o no nacionales del país. 2. En los casos de personas incluidas en los incisos 1, 2 y 3 que no pertenezcan a un grupo familiar, los mismos podrán solicitar una reevaluación de su caso ante las autoridades competentes. 3. Los adictos a los estupefacientes, cuando soliciten su ingreso al país a efectos de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas, previa constatación ante la Dirección General de Migración de la aceptación de las entidades mencionadas.	c) El vínculo de parentesco que lo une con el grupo familiar y si estos son o no nacionales del país. 2. Los enfermos cuando soliciten su ingreso al país a efectos de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas, previa constatación ante la Dirección General de Migración de la aceptación de las entidades mencionadas.	
Artículo 14: La Comisión Técnica Directiva del Instituto estará integrada por: - El Director General de Migración, quien la presidirá. - Un representante de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. - El Director de la Oficina Nacional de Planificación de la Secretaría Técnica de la Presidencia. - Un representante del Sector Empresarial. - Un representante del Sector Laboral. - Un representante de la sociedad civil designado por las organizaciones no gubernamentales y humanitarias que trabajan con los migrantes y refugiados. - Un representante de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. - Un Director Ejecutivo.	Artículo 12: La Comisión Técnica Directiva del Instituto estará integrada por: - El Director General de Migración. - Un representante de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. - El Director de la Oficina Nacional de Planificación de la Secretaría Técnica de la Presidencia. - Un representante del Sector Empresarial. - Un representante del Sector Laboral. - Un representante de la sociedad civil designado por las organizaciones no gubernamentales y humanitarias que trabajan con los migrantes. - Un representante de la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas. - Un Director Ejecutivo.	La redacción de la Comisión Senatorial elimina la figura del presidente de la Comisión Técnica del Instituto, lo que introduce un vacío de autoridad. Quien debe presidir la Comisión, como lo señala claramente el texto que propone la Cancillería, es el Director de Migración. La presencia en esta comisión técnica de miembros del Congreso tiene el mismo vicio señalado arriba. La redacción que propone la Comisión Senatorial elimina el concepto de organizaciones que trabajan con refugiados, lo que implica desconocer una importante realidad y compromiso del país en esta materia.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 16: Las Embajadas y Consulados de la República acreditados en el exterior, cumplirán las siguientes funciones migratorias: 1. Informar a los extranjeros las condiciones que se requieren para ingresar y permanecer en el país, según las categorías migratorias establecidas en la presente ley. 2. Recibir y, cuando corresponda, remitir a la Cancillería vía su Departamento Consular las solicitudes y documentación requerida a los extranjeros para ingresar al país bajo algún estatus migratorio previsto en esta ley. 3. Proceder a otorgar visas de residencia temporal, previa opinión favorable del Departamento Consular de la Cancillería cuando sea correspondiente. 4. Colaborar en la difusión de programas oficiales elaborados para dar cumplimiento a la política migratoria adoptada. 5. Colaborar en la difusión de programas, franquicias y facilidades que se otorgan a los dominicanos que deseen reincorporarse al país. 6. Elaborar o colaborar en la elaboración y actualización de un registro de ciudadanos dominicanos residentes en el exterior, en el cual constará como mínimo información de identificación personal, composición familiar, profesión y ocupación.	Artículo 14 : Las Embajadas y Consulados de la República acreditados en el exterior, cumplirán las siguientes funciones migratorias: 1. Informar a los extranjeros las condiciones que se requieren para ingresar y permanecer en el país, según las categorías migratorias establecidas en la presente ley. 2. Recibir y, cuando corresponda, remitir a la Cancillería vía su Departamento Consular las solicitudes y documentación requerida a los extranjeros para ingresar al país bajo algún estatus migratorio previsto en esta ley. 3. Proceder a otorgar los distintos tipos de visas, previa opinión favorable del Departamento Consular de la Cancillería cuando sea correspondiente. 4. Colaborar en la difusión de programas oficiales elaborados para dar cumplimiento a la política migratoria adoptada. 5. Colaborar en la difusión de programas, franquicias y facilidades que se otorgan a los dominicanos que deseen reincorporarse al país. 6. Elaborar o colaborar en la elaboración y actualización de un registro de ciudadanos dominicanos residentes en el exterior, en el cual constará como mínimo información de identificación personal, composición familiar, profesión y ocupación.	Introduce alguna confusión la redacción general del Senado, pues las visas de residencias permanentes solo las emite la Cancillería. Esto merece discutirse más a fondo.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 17: No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos: 3. Tener una limitación crónica física que les imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que se pretenda ejercer conforme a la finalidad de ingreso al país. 5. Carecer de profesión, oficio, industria, arte u otro medio de vida lícito, o cuando por falta de hábitos de trabajo, ebriedad habitual o vagancia se considere dudosa su integración a la sociedad, o que pueda constituir una carga para el Estado. 8. Formar parte de cualquier asociación u organización que promueva la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del gobierno y el orden social.	Artículo 15: No serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes impedimentos: 3. Tener ya sea una limitación crónica física, psíquica permanente o una enfermedad crónica que les imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que se pretenda ejercer conforme a la finalidad de ingreso al país. 5. Carecer de profesión, oficio, industria, arte u otro medio de vida lícito, o cuando por falta de hábitos de trabajo, ebriedad habitual o vagancia se considere dudosa su integración a la sociedad, o que evidencie cualquier otra condición que determine que pueda constituir una carga para el Estado. 8. Formar parte de cualquier asociación u organización terrorista que promueva la destrucción violenta del régimen democrático, suprimir los derechos e instituciones consagrados en la Constitución de la República y/o que fomente por cualquier medio doctrinas que atenten contra el orden y seguridad del Estado y del ciudadano, así como la estabilidad del gobierno y el orden social.	La redacción que propone la Comisión Senatorial en el literal 5 es deficiente, debe reformularse para mayor claridad. Por lo demás, la conceptualización de la nueva redacción propuesta hace depender la probabilidad de la carga para el Estado de la evidencia, cuando es más sencillo dejar establecida la posibilidad de la carga para el Estado. Esta redacción que introduce el adjetivo de «terrorista» es errónea, pues de hecho excluye de la sanción de la ley a las actividades subversivas no terroristas., Por el contrario, la redacción de la Cancillería es más inclusiva, ya que engloba la subversión no terrorista y la terrorista.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 18: Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes casos: 1. Los incluidos en el artículo anterior, inciso 1, 2 y 3, cuando integran un núcleo migratorio familiar o se propongan reunir con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso evaluarse: a) La gravedad de la enfermedad que padece; b) Las condiciones económicas y morales y la capacidad laboral, valorada en el conjunto del grupo familiar del que forma parte. c) El vínculo de parentesco que lo une con el grupo familiar y si estos son o no nacionales del país. 2. En los casos de personas incluidas en los incisos 1, 2 y 3 que no pertenezcan a un grupo familiar, los mismos podrán solicitar una reevaluación de su caso ante las autoridades competentes. 3. Los adictos a los estupefacientes, cuando soliciten su ingreso al país a efectos de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas, previa constatación ante la Dirección General de Migración de la aceptación de las entidades mencionadas.	Artículo 16: Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes casos: 1. Los incluidos en el artículo anterior, inciso 1, 2 y 3, cuando integran un núcleo migratorio familiar o se propongan reunir con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso evaluarse: a) La gravedad de la enfermedad que padece; b) Las condiciones económicas y morales y la capacidad laboral, valorada en el conjunto del grupo familiar del que forma parte. c) El vínculo de parentesco que lo une con el grupo familiar y si éstos son o no nacionales del país. 2. Los enfermos cuando soliciten su ingreso al país a efectos de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas, previa constatación ante la Dirección General de Migración de la aceptación de las entidades mencionadas.	La redacción que propone el Senado elimina el numeral 2 de la propuesta de la Cancillería, lo que de hecho excluye una posibilidad legítima para los afectados que no debe desestimarse.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 19: Para los efectos de esta Ley se entiende por visa el permiso otorgado por los funcionarios competentes de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores y del servicio exterior expedido sobre los pasaportes válidos o documentos de viaje admitidos como tales, que constituyen una facilidad migratoria que da vocación legal al extranjero de ser admitido en el país.	Artículo 17: Para los efectos de esta Ley se entiende por visa el permiso otorgado por los funcionarios competentes de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, tanto de la Cancillería como del Servicio Exterior, expedido sobre los pasaportes válidos o documentos de viaje admitidos como tales, que constituyen una facilidad migratoria que da vocación legal al extranjero de ser admitido en el país.	El cambio de redacción que propone el Senado es correcto.
Artículo 21: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores autorizará a su área Consular y a su Servicio Exterior a otorgar Visas Diplomáticas, Oficiales, de Cortesía, de Negocios, de Dependencia, de Turismo, de Residencia,de Estudiante y demás categorías previstas por la ley que rige la materia, a favor de los extranjeros que califiquen para ingresar al país.	Artículo 19: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores autorizará a su área Consular y a su Servicio Exterior a otorgar Visas Diplomáticas, Oficiales, de Cortesía, de Negocios, de Dependencia, de Turismo, de Residencia, de Estudiante y demás categorías previstas por la ley que rige la materia, a favor de los extranjeros que califiquen para ingresar al país.	El texto de la Comisión Senatorial elimina la categoría de trabajador temporero. Con ello se da pie al mantenimiento de una de las principales irregularidades del sistema migratorio dominicano actual: la entrada de jornaleros sin más controles migratorios que el de los permisos a grupos de contingentes. Por lo demás, una de las virtudes de la nueva ley que se propone es precisamente la de regular la entrada de este tipo de trabajadores, obligando a que su ingreso se haga en un marco de más control y considerando a cada trabajador como sujeto migratorio y en consecuencia de visado. La ausencia de visado implicaría negar ese propósito y contraviene por tanto el texto mismo de la ley en muchas de sus partes específicas.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
		No se puede aducir que esto ocurre porque la ley de visas no reconoce al trabajo temporero como pasible de otorgamiento de la misma. Simplemente resulta más expedito modificar la ley de visa e introducir así un mayor rigor y control en el movimiento de trabajadores temporeros inmigrantes.
Artículo 24: Los extranjeros autorizados a permanecer en el territorio nacional tendrán los mismos derechos y deberes individuales y sociales que los dominicanos con las excepciones y limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. No podrán intervenir en los asuntos políticos del país y estarán sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades dominicanas.	Artículo 22: Los extranjeros autorizados a permanecer en el territorio nacional tendrán los mismos derechos civiles que los concedidos a los dominicanos por los tratados de la nación a la que el extranjero pertenezca.	La redacción que propone la Comisión Senatorial elimina la posibilidad de que el Poder Judicial someta a los infractores de la ley, al generar ambigüedad al respecto. Por lo demás, el artículo ignora que el principio de soberanía del Estado define un ámbito jurídico propio, pero también de deberes. No puede haber dos tratamientos ante la ley: el de los nacionales y el de los extranjeros.
Artículo 25: Los procedimientos administrativos o judiciales que conciernen a los extranjeros respetarán las garantías previstas en la Constitución y convenciones internacionales sobre derecho al debido proceso. Las decisiones de las autoridades públicas relativas a los extranjeros deberán en principio ser debidamente motivadas.	Artíctr1o 24: Los procedimientos administrativos o judiciales que conciernen a los extranjeros respetarán las garantías previstas en la Constitución y convenciones internacionales vigentes para el país. Las decisiones de las autoridades públicas relativas a los extranjeros deberían en principio ser debidamente motivadas.	De manera difusa la redacción propuesta por la Comisión Senatorial obvia o desestima el derecho al debido proceso. Lo que es violatorio de los derechos humanos y de la coherencia misma del texto de la ley en su conjunto.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 26: Los extranjeros autorizados a permanecer en el país están en la obligación de obtener y portar su documento de identificación migratoria, que deberán mostrar a la autoridad competente cuando esta lo requiera.	Artículo 25: Los extranjeros autorizados a permanecer en el país están en la obligación de obtener y mantener vigente su documento de identificación migratoria, que deberán mostrar a la autoridad competente cuando esta lo requiera.	La expresión «mantener vigente» es tautológica, pues toda documentación legal supone su vigencia.
Artículo 28: En los casos que proceda la deportación o expulsión de extranjeros, las mismas deberán realizarse con respeto a los derechos humanos, a los tratados internacionales y a los acuerdos bilaterales suscritos por la República Dominicana.	Artículo 27: En los casos que proceda la deportación o expulsión de extranjeros, se realizarán con el debido respeto a los derechos humanos, conforme lo disponen las leyes internas y los acuerdos ratificados por la República Dominicana.	La redacción que propone la Comisión Senatorial es ambigua y de hecho elimina el necesario cumplimiento que tiene el país como comunidad política con los acuerdos internacionales que contrae. La redacción que propone la Cancillería reconoce explícitamente ese compromiso jurídico internacional, pero no lo asume como debe ser.
	Artículo nuevo 28: Las extranjeras No Residentes que durante su estancia en el país den a luz un niño (a), deberán conducirse al Consulado de su nacionalidad a los fines de registrar allí a su hijo (a) como nacional extranjero de conformidad a las leyes que les sean aplicables. En los casos en que el padre de la criatura sea dominicano, podrán registrar la misma ante la correspondiente oficialía del estado civil dominicano conforme disponen las leyes de la materia.	El nuevo artículo introducido por la comisión senatorial es inconstitucional y retrotrae el contenido de la ley a lo propuesto en el proyecto del año 2000. Por lo demás, es violatorio de derechos humanos elementales. Debe discutirse esto con la profundidad que amerita, pues el texto remite a un problema constitucional que no lo resolverá la propuesta de ley.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
	1. Todo centro de salud que al momento de ofrecer su asistencia de parto a una mujer extranjera que no cuente con la documentación que la acredite como residente legal, expedirá una constancia de nacimiento de color rosado diferente a la constancia de nacimiento oficial, con todas las referencias personales de la madre. 2. Todo centro de salud entregará a la Junta Central Electoral y a la Secretaría de Relaciones Exteriores constancia del nacimiento de niño (a) de toda madre extranjera, la que se registrará en un libro para extranjeros, si no le corresponde la ciudadanía dominicana. La Secretaría de Relaciones Exteriores notificará el hecho a la embajada del país que corresponde a la madre extranjera para los fines de lugar. 3. Toda Delegación de oficiales tiene la obligación de notificar a la Dirección General de Migración, en caso de que el niño o niña, cuya madre extranjera no posea la documentación requerida.	
Artículo 35: Son admitidos como Residentes Temporales los extranjeros que califiquen dentro de las siguientes subcategorías: 1. Científicos, profesionales, periodistas, personal especializado, deportistas y artistas, contratados por instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades en el país.	Artículo 35: Son admitidos como Residentes Temporales los extranjeros que califiquen dentro de las siguientes subcategorías: 1. Científicos, profesionales, periodistas, personal especializado, deportistas y artistas, contratados por instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades en el país.	Debe especificarse mejor qué entiende la Comisión Senatorial por «alta calificación», pues de lo contrario daría pie a arbitrariedades innecesarias y sobre todo abre la posibilidad de que el país se autoexcluya de acceder a cierto tipo de mano de obra que, sin ser altamente calificada, puede requerirse en ciertos ámbitos del mercado de trabajo.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
2. Empresarios, inversionistas, comerciantes, industriales y personal gerencial de empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país, para atender sus negocios o inversiones. 3. Técnicos, artesanos y trabajadores. 4. Estudiantes que ingresen al país para cursar estudios como alumnos regulares en establecimientos reconocidos oficialmente. 5. Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales. 6. Asilados Políticos. 7. Refugiados. 8. Cónyuge e hijos menores de las personas mencionadas en los apartados anteriores de este artículo. 9. Aquellos extranjeros que, sin estar comprendidos exactamente en los apartados anteriores, fueren excepcionalmente autorizados por el Director General de Migración, valorando para ello la actividad a desarrollar y el provecho que pueda generar esta para el país.	2. Empresarios, inversionistas, comerciantes, industriales y personal gerencial de empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país, para atender sus negocios o inversiones. 3. Técnicos, artesanos y trabajadores de alta calificación en sus oficios. 4. Estudiantes que ingresen al país para cursar estudios como alumnos regulares en establecimientos reconocidos oficialmente. 5. Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales. 6. Asilados Políticos conforme a la legislación vigente. 7. Refugiados conforme a la legislación vigente. 8. Cónyuge e hijos menores de las personas mencionadas en los apartados anteriores de este artículo. 9. Aquellos extranjeros que, sin estar comprendidos exactamente en los apartados anteriores, fueren excepcionalmente autorizados por el Director General de Migración, valorando para ello la actividad a desarrollar y el provecho que pueda generar esta para el país.	La expresión «legislación vigente» es tautológica e innecesaria.
Artículo 36: Son admitidos como No Residentes los extranjeros que califiquen en alguna de las siguientes subcategorías:	Artículo 36: Son admitidos como No Residentes los extranjeros que califiquen en alguna de las siguientes subcategorías:	La redacción que propone la Comisión Senatorial es confusa. Es más clara y precisa la que propone la Cancillería.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
5. Trabajadores temporeros, entendiendo por tales a todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de políticas migratorias que quinquenal y anualmente elabore la Comisión Nacional de Migración. 6. Trabajadores transfronterizos y habitantes de las comunidades fronterizas vinculados a actividades no laborales, o a actividades de pequeño comercio, entendiendo por tales, respectivamente, a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes y que ingresan al país en zonas de la frontera para prestar sus servicios laborales por contrato, realizar actividades de índole no laboral o dedicarse a actividades de pequeño comercio, regresando diariamente a su lugar de residencia. Esta subcategoría se establece a condición de reciprocidad.	5. Trabajadores temporeros, entendiendo por tales a todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de políticas migratorias que elabore la Comisión Nacional de Migración. 6. Habitantes fronterizos de las comunidades fronterizas que desarrollan actividades no laborales, dedicados a faenas de pequeño comercio, entendiendo por tales, a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes al territorio nacional y que ingresan al país dentro de un perímetro de ------- de la frontera, debidamente autorizados a realizar actividades lícitas y productivas, regresando diariamente a su lugar de residencia. 7. Personas integrantes de grupos en razón de su actividad deportiva, artística, académica o de naturaleza conexa. 8. Extranjeros que ingresen al territorio nacional dotados de una visa de residencia con la intención de completar dentro del país los procedimientos correspondientes de formalización de la residencia dominicana.	El numeral siete es innecesario al igual que el ocho, ya que los procedimientos y situaciones a los que aluden ya están previstos en el texto del proyecto de ley.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 40: Los plazos de permanencia que serán autorizados a los extranjeros admitidos como No Residentes, podrán ser: 1. De hasta 60 días, prorrogables para las personas comprendidas en los incisos 1, 2 y 7 del artículo 36. 2. Durante el tiempo que permanezca en el país el medio de transporte internacional, en el caso del inciso 3 del artículo 36. 3. De hasta 7 días para las personas comprendidas en el inciso 4 del artículo 36. 4. De hasta un año, prorrogable, para las personas comprendidas en el inciso 5 del artículo 36.	Artículo 40: Los plazos de permanencia que serán autorizados a los extranjeros admitidos como No Residentes, podrán ser: 1. De hasta 60 días, prorrogables para las personas comprendidas en los incisos 1, 2 y 7 del artículo 36. 2. Durante el tiempo que permanezca en el país el medio de transporte internacional, en el caso del inciso 3 del artículo 36. 3. De hasta 7 días para las personas comprendidas en el inciso 4 del artículo 36. 4. De hasta un año, prorrogable, para las personas comprendidas en el inciso 5 del artículo 36. 5. De un día para las personas comprendidas en el inciso 6 del artículo 36.	El numeral cinco que propone la Comisión Senatorial puede generar trabas burocráticas, pero de todos modos puede resultar útil. Merece estudiarse con detenimiento.
Artículo 55: El carné de Trabajador Temporero contendrá, entre otros, los siguientes datos básicos: • Nombres y apellidos del trabajador. • Tipo de documento de identidad de su país de origen y número. • Fecha de nacimiento y sexo. • Fecha y lugar de ingreso. • Plazo de permanencia. • Prórroga de plazo de permanencia, si fuera el caso. • Actividad a realizar por el Trabajador Temporero.	Artículo 55: El carné de Trabajador Temporero contendrá, entre otros, los siguientes datos básicos: • Nombres y apellidos del trabajador. • Tipo de documento de identidad de su país de origen y número. • Fecha de nacimiento y sexo. • Fecha y lugar de ingreso. • Plazo de permanencia. • Prórroga de plazo de permanencia, si fuera el caso. • Actividad a realizar por el Trabajador Temporero.	Lo que propone el Senado en el literal añadido es difícil de cumplir sobre todo para los trabajadores que no vienen en contingentes.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
• Zona en la que podrá residir o trabajar. • Serie y número del documento o tarjeta que se le entrega al trabajador. • Firma y huellas dactilares del trabajador.	• Zona en la que podrá residir o trabajar. • Serie y número del documento o tarjeta que se le entrega al trabajador. • Firma y huellas dactilares del trabajador. • Nombre, domicilio y actividad económica del empleador.	
Artículo 60: El procedimiento de admisión para la subcategoría de trabajador transfronterizo y otras personas que realizan actividades no laborales transfronterizas, se regirá de conformidad con los convenios internacionales que se establezcan.	Artículo 60: El procedimiento de admisión para la subcategoría de trabajador transfronterizo y otras personas que realizan actividades no laborales transfronterizas, se regirá de conformidad con los convenios bilaterales que se establezcan, valorándose para ello la condición de reciprocidad.	En la redacción que propone el Senado queda ambigua la condición de reciprocidad para la vigencia del articulado.
Artículo 62: Para el caso de los extranjeros admitidos como residentes temporales, la petición de cambio de categoría podrá efectuarse estando el extranjero en el territorio nacional. Los extranjeros admitidos como "No Residentes" dentro de las subcategorías de Trabajadores Temporeros o de Habitantes Fronterizos, solamente podrán optar por la residencia dominicana luego de salir hacia su país de origen y aplicar desde allí ante algún consulado dominicano, previo cumplimiento de los requisitos necesarios al efecto.	Artículo 62: Para el caso de los extranjeros admitidos como residentes temporales, la petición de cambio de categoría podrá efectuarse estando el extranjero en el territorio nacional. Los extranjeros admitidos como "No Residentes" dentro de las subcategorías de Trabajadores Temporeros o de Habitantes Fronterizos, solamente podrán optar por la residencia dominicana luego de salir hacia su país de origen y aplicar desde allí ante algún consulado dominicano, previo cumplimiento de los requisitos necesarios al efecto.	El señalamiento del consulado es innecesario, pues de hecho no hay otra forma de hacer la solicitud en el extranjero.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 64: En el caso de los residentes temporales, la Dirección General de Migración podrá prorrogar el plazo de permanencia, mientras se tramite el cambio de categoría migratoria.	Artículo 64: La Dirección General de Migración podrá prorrogar el plazo de permanencia, mientras se tramite el cambio de categoría migratoria.	La Comisión Senatorial, al hacer general la idea de prórroga a cualquier categoría migratoria, introduce confusiones en el proceso y desordena la coherencia del sistema migratorio en materia de visado.
Artículo 65: La entrada de nacionales y de extranjeros al territorio nacional solo podrá efectuarse por los lugares especialmente habilitados a tal efecto. Se entiende por lugar habilitado aquel que está bajo control de las autoridades migratorias y así ha sido determinado por la Secretaría de Estado de Interior y Policía, previa disposición del Poder Ejecutivo. PÁRRAFO: Los lugares habilitados podrán ser cerrados al tránsito de personas en forma temporal, cuando concurran circunstancias que aconsejen esa medida.	Artículo 65: La entrada de nacionales y de extranjeros al territorio nacional solo podrá efectuarse por los lugares especialmente habilitados a tal efecto. Se entiende por lugar habilitado aquel que está bajo control de las autoridades migratorias y así ha sido determinado por las autoridades competentes. PÁRRAFO: Los lugares habilitados podrán ser cerrados al tránsito de personas en forma temporal, cuando concurran circunstancias que aconsejen esa medida.	La redacción añadida por la Comisión Senatorial abre sutilmente la posibilidad de intervención en el control de la dinámica migratoria a autoridades distintas a las del Poder Ejecutivo.
Artículo 68: Considérese ilegal la entrada al territorio nacional del extranjero que estuviese incluido en alguna de las siguientes situaciones: • Hubiere entrado al país por lugar no habilitado a tales efectos o evadiendo el control migratorio de entrada. • Hubiere entrado con documentación falsa.	Artículo 68: Es ilegal la entrada al territorio nacional del extranjero que estuviese incluido en alguna de las siguientes situaciones: • Hubiere entrado al país por lugar no habilitado a tales efectos o evadiendo el control migratorio de entrada. • Hubiere entrado con documentación falsa. • Hubiere ingresado al país con documentación genuina pero obtenida fraudulentamente.	Pese a la buena intención de la Comisión Senatorial, el literal añadido es absurdo: todo documento ilegal no es genuino y lo genuino si lo es no debe ser ilegal.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 70: La Dirección General de Migración llevará un Registro de Extranjeros en el que se inscribirán los extranjeros que entren al país como Residentes Permanentes y Residentes Temporales, en cualquiera de las subcategorías migratorias establecidas en esta Ley, así como de los Trabajadores Temporeros. PÁRRAFO: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores mantendrá un registro de los extranjeros a quienes ha concedido Visas de Residencia, de Negocio y de Trabajador Temporero. Tanto la Dirección General de Migración como la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores remitirán una relación de dichos registros al Instituto Nacional de Migración, de acuerdo a los períodos que fije el reglamento de la presente Ley. El Instituto Nacional de Migración deberá efectuar una evaluación periódica de estos datos, los cuales deberán ser entregados a la Comisión Nacional de Migración, a fin de apoyar su gestión en el diseño de las políticas migratorias.	Artículo 70: La Dirección General de Migración llevará un Registro de Extranjeros en el que se inscribirán los extranjeros que entren al país como Residentes Permanentes y Residentes Temporales, en cualquiera de las subcategorías migratorias establecidas en esta Ley, así como de los Trabajadores Temporeros. PÁRRAFO: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores mantendrá un registro de los extranjeros a quienes ha concedido Visas de Residencia, de Negocio y de Trabajador Temporero. Tanto la Dirección General de Migración como la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores remitirán una relación de dichos registros a la Secretaría de Estado de Trabajo, de acuerdo a los períodos que fije el Reglamento de la presente Ley. La Secretaría de Estado de Trabajo deberá efectuar una evaluación periódica de estos datos.	La redacción que propone la Comisión Senatorial en el párrafo elimina de hecho una de las funciones de la Comisión Nacional de Migración y en particular del Instituto Nacional de Migración. Por lo demás, en ambos niveles se encuentra representada la Secretaría de Estado del Trabajo. De hecho, se desconoce la existencia de las dos instancias institucionales que prevé la propuesta de ley para generar precisamente información sistemática en materia migratoria.
Artículo 72: En el Registro de Extranjeros se incluirán los datos relativos los nombres y apellidos de cada extranjero que deba inscribirse: nacionalidad, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, fecha de ingreso, domicilio, profesión, actividad que desarrollará en el país y su solvencia económica.	Artículo 72: En el Registro de Extranjeros se incluirán los datos relativos a los nombres y apellidos de cada extranjero que deba inscribirse: nacionalidad, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, fecha de ingreso, domicilio, profesión, actividad que desarrollará en el país y su solvencia económica.	En ambas redacciones —la de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de la Comisión Senatorial— hay errores sintácticos. La redacción debe ser:

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
		«En el Registro de Extranjeros se incluirán los datos relativos a cada extranjero que deba inscribirse: nombres y apellidos, nacionalidad, fecha de nacimiento, sexo, estado civil, fecha de ingreso, domicilio, profesión, actividad que desarrollará en el país y su solvencia económica».
Artículo 73: Los extranjeros admitidos como residentes permanentes y residentes temporales deberán comunicar a la Dirección General de Migración cualquier cambio de domicilio, o de sus actividades, dentro de los treinta (30) días luego de producido el cambio.	Artículo 73: Los extranjeros admitidos como residentes permanentes y residentes temporales deberán comunicar a la Dirección General de Migración cualquier cambio de domicilio, o de sus actividades, dentro de los treinta (30) días luego de producido el cambio, sometiéndose en su defecto a las sanciones correspondientes.	El añadido de la Comisión Senatorial al artículo es obvio y reiterativo, por tanto innecesario.
Artículo 127: Las órdenes de deportación o expulsión que tengan carácter definitivo y los casos de No Admisión previstos en el Artículo 121, Incisos 2 y 4, serán comunicadas al Departamento Nacional de Investigaciones y a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, la que a su vez informará a las embajadas y consulados acreditados en el exterior, a fin de que se abstengan de otorgar visados a los extranjeros que han sido objeto de dichas medidas.	Artículo 127: La deportación, expulsión y la No Admisión previstas en el Artículo 119, Incisos 2 y 4, constituyen causas de inadmisibilidad, por lo que el extranjero que haya sido objeto de alguna de esas medidas no podrá reingresar al país.	La redacción es deficiente. El argumento es severo y puede dar lugar a situaciones de arbitrariedad, frente a las cuales no se pueda presentar defensa.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
Artículo 137: Las Empresas de Transporte Internacional serán pasibles de pago de una multa de diez a cincuenta salarios mínimos por infracción, cuando: 1. No presentaren a la autoridad migratoria la lista de pasajeros y tripulantes y demás documentación requerida por esta Ley y su Reglamento. 2. Transporten al país a un extranjero sin visa o documentación reglamentaria.	Artículo 130: Las Empresas de Transporte Internacional serán pasibles de pago de una multa de diez a cincuenta salarios mínimos por infracción, cuando: 1. No presentaren a la autoridad migratoria la lista de pasajeros y tripulantes y demás documentación requerida por esta Ley y su Reglamento. 2. Transporten al país a un extranjero sin visa o documentación reglamentaria según su categoría y subcategoría migratoria.	El añadido de la Comisión Senatorial es innecesario.
Artículo 143: Los bienes muebles e inmuebles, equipos, así como vehículos y demás medios de transporte, incluyendo las aeronaves, embarcaciones marítimas, utilizados en el tráfico ilegal de personas, lo mismo que los dineros y bienes provenientes de tales actividades, serán incautados y puestos a disposición del Estado Dominicano. La mitad de los recursos así generados deberá ser destinada a compensar a las víctimas de estos delitos.	Artículo 136: Los bienes muebles e inmuebles, equipos, así como vehículos y demás medios de transporte, incluyendo las aeronaves, embarcaciones marítimas, utilizados en el tráfico ilegal de personas, lo mismo que los dineros y bienes provenientes de tales actividades, serán incautados y puestos a disposición del Estado Dominicano.	Unilateral, pues los deudos quedan sin compensación, como originalmente el propio Senado había contemplado.
Artículo 144: La deportación o expulsión dispuesta por la Dirección General de Migración deberá ser motivada y la misma deberá informar a los extranjeros de los recursos legales con los que cuenta.	Artículo 137: La deportación o expulsión dispuesta por la Dirección General de Migración deberá ser motivada y la misma deberá informar a los extranjeros de los recursos legales con los que cuenta.	La redacción que propone la Comisión Senatorial de hecho trata de desconocer el derecho al debido proceso al sustituir la garantía de legalidad por la idea de los principios de legalidad.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
La decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar las garantías de legalidad del debido proceso. PÁRRAFO I: Los procedimientos se especificarán en las disposiciones del Reglamento de la presente Ley, de acuerdo al estatus legal del extranjero. PÁRRAFO II: En los casos de No Admisión, los extranjeros no dispondrán de los recursos contemplados.	La decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar los principios de legalidad de un debido proceso. PÁRRAFO I: Los procedimientos que constituyen el debido proceso se especificarán en las disposiciones del Reglamento de la presente Ley, de acuerdo al estatus legal del extranjero. PÁRRAFO II: En los casos de No Admisión, los extranjeros no dispondrán de los recursos contemplados.	
Artículo 146: El extranjero en condición de ilegalidad en el país que reciba una orden de deportación o expulsión podrá solicitar su revisión a la Dirección General de Migración dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas. Podrá solicitar la comunicación del expediente con base al cual se ha tomado la decisión de deportación o expulsión y podrá hacerse acompañar por su abogado e intérprete. PÁRRAFO: La decisión de la Dirección General de Migración podrá ser objeto de revisión por la Secretaría de Estado de Interior y Policía. Esta revisión no es suspensiva de la decisión de deportación o de expulsión.		En el texto del proyecto de la Comisión Senatorial este artículo se elimina, con lo cual se violarían derechos elementales con relación a las garantías del debido proceso y el respeto a derechos humanos.
Artículo 161 (número 160 en la versión de la Comisión Senatorial): El Gobierno Dominicano preparará un Plan Nacional de Regularización:	Artículo 151: El Gobierno Dominicano preparará un Plan Nacional de Regularización:	

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
1. Para tal propósito, creará una Comisión Especial de Regularización integrada por: el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, el Director General de Migración, un representante del Senado, un representante de la Cámara de Diputados, un representante de la Junta Central Electoral, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con migrantes y refugiados, un representante del sector empresarial, y un representante del sector laboral. 3. Dicho Plan Nacional de Regularización deberá contemplar al menos los siguientes criterios: tiempo de radicación del extranjero en el país, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y socioeconómicas. Asimismo, deberá establecer un registro de extranjeros, los procedimientos de implementación del plan y las condiciones de apoyo institucional y logística. 4. La Comisión Especial de Regularización deberá rendir un informe al Poder Ejecutivo en un plazo de 60 días a partir de su designación. 5. A partir del informe de la Comisión Especial de Regularización, el Gobierno Dominicano mediante decreto establecerá el procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encuentran en territorio dominicano antes de la entrada en vigor de esta ley.	1. Para tal propósito, creará una Comisión Especial de Regularización integrada por: el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, el Director General de Migración, un representante del Senado, un representante de la Cámara de Diputados, un representante de la Junta Central Electoral, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con migrantes, un representante del sector empresarial, y un representante del sector laboral. 3. Dicho Plan Nacional de Regularización deberá contemplar al menos los siguientes criterios: tiempo de radicación del extranjero en el país, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y socioeconómicas. Asimismo, deberá establecer un registro de extranjeros, los procedimientos de implementación del plan y las condiciones de apoyo institucional y logística. 4. La Comisión Especial de Regularización deberá rendir un informe al Poder Ejecutivo en un plazo de 60 días a partir de su designación. 5. A partir del informe de la Comisión Especial de Regularización, el Gobierno Dominicano mediante decreto establecerá el procedimiento para la regularización de los extranjeros que se encuentran en territorio dominicano antes de la entrada en vigor de esta ley.	De hecho, la propuesta de la Comisión Senatorial restringe la participación de las organizaciones de la sociedad civil solo a las que trabajan con migrantes y desestima las que podrían trabajar con refugiados. Eso implica desconocer no solo esa realidad, sino también compromisos del país en el plano internacional a este respecto.

Propuesta de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	Cambios introducidos por la Comisión Senatorial	Comentarios
6. La Comisión Especial de Regularización apoyará al Poder Ejecutivo en todo el proceso de regularización, teniendo en el mismo una función de seguimiento.	6. La Comisión Especial de Regularización apoyará al Poder Ejecutivo en todo el proceso de regularización, teniendo en el mismo una función de seguimiento.	
	Artículo 152: El que haya ingresado bajo alguna condición legal temporal y haya extralimitado su permanencia, independientemente de su estatus actual, será considerado un No Residente.	El artículo, además de los problemas de orden constitucional que generaría, deja sin sentido lo que el proceso de regularización migratoria persigue y está señalado en las disposiciones transitorias. Por sus consecuencias, este artículo decretaría una masiva deportación, lo que es un contrasentido si se acepta la idea de regularización migratoria que establece la propuesta contenida en el texto mismo del presente proyecto. La interpretación de la categoría de «no residentes» como idéntico al de tránsito revela aquí su intencionalidad político-coyuntural.

Notas:

1. El texto en negritas representa modificaciones introducidas por la Comisión Senatorial.
2. Los artículos 128-136, cuando se refieren a valores monetarios (RD$), han sido modificados por la Comisión Senatorial, cambiando el valor expresado en pesos por múltiplos del salario mínimo vigente, lo que es más funcional ya que facilita los ajustes a las penalizaciones provocadas por los cambios del signo monetario (inflación, tasa de cambio). Esa redacción es mejor que la que aparece en la versión preparada por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. Por lo demás, ese cambio ya había sido contemplado en las discusiones del grupo de trabajo que preparó la versión consensuada del proyecto de ley.
3. En las consideraciones de motivo del proyecto de ley modificado por el Senado se eliminan una serie de «considerando» que reconocían con absoluta claridad el compromiso del Estado dominicano con instituciones y tratados internacionales que le obligan, entre otras cosas, al respeto de los derechos humanos, las garantías del debido proceso, etc.
4. Hay que tomar en cuenta que el texto de la Comisión Senatorial no solo ha reformado e introducido artículos, sino también eliminado otros del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo en el 2001 y reintroducido por el senador Dagoberto Rodríguez en 2003, artículos que en todo caso merecen discutirse.

Apéndice I.B
Programa Nacional de Migración (PRONAMI) (Proyecto)

Introducción

El presente documento representa un perfil resumido de un proyecto de alcance nacional relativo al diseño, organización y desarrollo de un Programa Nacional de Migración (PRONAMI). La ejecución de este Programa por primera vez le permitirá al país la puesta en ejercicio de una política coherente en torno a las migraciones, tanto en sus aspectos emigratorios, como inmigratorios.

El documento como tal presenta las líneas generales de un proyecto que debe ser desarrollado en una fase posterior, distinguiendo dos etapas claras: una de diseño y organización del PRONAMI, que aproximadamente duraría entre seis y ocho meses y otra de implementación que cubriría el resto del período, es decir entre dos a dos años y medio.

En el presente documento se definen los objetivos del PRONAMI, sus componentes básicos, el marco institucional en torno al cual se desarrollaría, el papel estratégico de una nueva ley migratoria y el diseño de una estrategia de política migratoria de alcance nacional, un específico capitulado sobre una política de control fronterizo a nivel terrestre y marítimo, un esquema de organización de un sistema nacional de información y estadística migratoria y los presupuestos tentativos del PRONAMI en sus dos fases.

Un componente fundamental del PRONAMI es el de los recursos con que se contaría para su implementación. Como se apreciará en el apartado relativo al presupuesto, la idea fundamental es que el PRONAMI debe diseñarse como una de las prioridades de la cooperación internacional hacia la República Dominicana, tanto a nivel de las agencias internacionales de desarrollo, como de las relaciones de cooperación bilaterales entre estados. En este sentido, se entiende que el PRONAMI puede recibir fondos de organismos como el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, los fondos asignados por la Unión Europea en el Programa de Cotonú, el PNUD, entre otros. Los fondos de cooperación que determinados países amigos asignan a la República Dominicana podrían jugar un papel fundamental, sobre todo con los siguientes países: Estados Unidos, España, Canadá y Francia. Asimismo, determinadas agencias de desarrollo pueden prestar su cooperación técnica, como es el caso de la Comisión económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

Justificación

En los últimos veinte años del siglo XX la República Dominicana se transformó en una nación migratoria, tanto en la perspectiva inmigratoria como emigratoria. De esta manera, varios cientos de miles de personas de origen extranjero se han trasladado hacia la República Dominicana, como residentes más o menos permanentes, independientemente de su condición legal. Esta masiva inmigración reconoce en la inmigración laboral haitiana su principal fuente. Sin embargo, al país han inmigrado también otros grupos extranjeros, como los de origen asiático, europeo y también latinoamericanos (cubanos, colombianos y venezolanos), colectivos cuya presencia se torna cada vez más significativa en el país.

La inmigración laboral haitiana, permanente y temporal, legal e ilegal, ha transformado la dinámica y composición del mercado laboral rural dominicano, al punto de que en circuitos productivos no sólo azucareros, sino también cafetaleros, arroceros e incluso agroindustriales, la mano de obra haitiana, o de origen haitiano, se ha convertido en la principal fuente de oferta laboral. En los últimos diez años, esta mano de obra ha pasado a engrosar las filas de la oferta laboral urbana en el sector construcción y en las actividades de tipo informal. De esta manera, la mano de obra haitiana se ha convertido en el país en un componente determinante del mercado laboral dominicano en su conjunto.

Por otro lado, ya desde mediados de los sesenta, pero sobre todo en los ochenta y noventa, se ha producido un masivo flujo de emigrantes dominicanos, sobre todo hacia los Estados Unidos, y en menor medida hacia destinos como España y otros países europeos, el Caribe y América Latina. Además de representar alrededor del 10% de la población dominicana residente en el país, esta emigración ha tenido un impacto económico y social determinante para la vida nacional. Por lo pronto, por la vía de la remesa de los emigrantes, ha gravitado

determinantemente sobre la economía nacional, sobre todo en lo que a flujo de divisas se refiere, convirtiéndose en la segunda fuente de ingreso de divisas extranjeras del país después del turismo. Por otro lado, la influencia de la emigración se ha manifestado en la vida cultural de la nación, pero también —y este es un fenómeno menos visible— en el surgimiento de un empresariado étnico ligado a la emigración que cada día gravita más en la dinámica económica del país, en áreas como el mercado inmobiliario, la economía importadora, el mercado de tierras e incluso el sector informal urbano.

Todos estos fenómenos han transformado el panorama económico y social dominicano, con importantes repercusiones en el plano político e incluso cultural. Sin embargo, desde los años setenta, donde al menos en lo relativo a la emigración ya eran claramente perceptibles señales de la importancia que venía cobrando en el país la migración internacional, los diversos gobiernos que se han sucedido en el país hasta la fecha no han procedido a tomar medidas de políticas migratorias que, por un lado, asumieran con responsabilidad la importancia de este fenómeno económico y social y, por otro, procedieran a tomar medidas de políticas que permitieran asumir la migración internacional como fenómeno de nuestros tiempos que, al estar estrechamente ligado a la dinámica del desarrollo e inserción del país en la economía mundial, demandaba de un esquema de política que ayudara a orientar sus flujos poblacionales y consecuencias económicas y sociales en beneficio del desarrollo nacional.

Por el contrario, la inmigración internacional fue, en su expresión laboral haitiana, usada como un arma política para proceder a introducir bloqueos al proceso de modernización y cambio democrático en el país. Mientras, por el lado de la emigración, no se procedió a tomar medidas que al tiempo que protegieran a los emigrantes dominicanos en sus países de destino, en cuanto a derechos humanos y económicos, orientara también los efectos y consecuencias de la emigración en beneficio del desarrollo nacional.

Cuando en años recientes, esencialmente en los años noventa, la administración del Dr. Balaguer en los años 1990-1994 y la del Dr. Fernández en los años 1996-2000 tomaron la iniciativa de reforma de la ley de migración lo hicieron orientando la pieza legislativa propuesta al congreso hacia el fenómeno esencialmente inmigratorio haitiano, al tiempo que desconocían el nuevo contexto mundial en que se inscribía este proceso que demandaba del respeto a los derechos humanos y en general de la inserción de la legislación migratoria a las tareas del desarrollo y la modernización democrática.

Finalmente, estas propuestas e iniciativas gubernamentales prácticamente dejaban de lado, o daban muy poca importancia, al fenómeno de la emigración dominicana.

A ello se añade el hecho de que la problemática migratoria, más allá del hecho de que la ley sustantiva que se supone regula esta dinámica data de 1939, nunca fue encarada por los gobiernos desde los años sesenta como un todo coherente que demandaba de un esquema de política que la vinculara a la agenda del desarrollo y la modernización social.

Es recientemente, con la administración del presidente Hipólito Mejía que la Cancillería dominicana ha tomado la iniciativa para proceder a la reforma del proyecto de ley migratoria depositado en febrero del 2000 por la Administración Fernández, orientando la pieza legislativa no sólo en el sentido de los mecanismos de control de los flujos migratorios, sino también de las necesidades del desarrollo nacional y asumiendo el fenómeno migratorio en el carácter universal que posee, es decir, en la orientación no sólo inmigratoria de sus flujos, sino también emigratoria, y no sólo leyendo este fenómeno como puramente laboral y demográfico, sino también como fenómeno económico y social.

Además de esta tarea en el ámbito de la ley como instrumento no sólo de control y desarrollo, con el presente documento el Gobierno Dominicano bajo la Presidencia del Ing. Hipólito Mejía se propone proceder por primera vez en el país a impulsar un amplio programa nacional tendiente a la articulación de un esquema de política migratoria global que produzca una reforma de las instituciones vinculadas al fenómeno migratorio, al tiempo que cree otras, con el propósito de ordenar las consecuencias que tal fenómeno tiene para la vida económica y social del país. De aquí la importancia del PRONAMI, el cual por primera vez en el país permitirá articular un esquema de política migratoria coherente a nivel nacional, al tiempo que modernizará el marco institucional que regula dicha dinámica.

Objetivos

El Programa Nacional de Migración (PRONAMI) se propone:

1. Crear un sistema de políticas de migración coherentes e integradas a las estrategias y programas nacionales de desarrollo. Dichas políticas de esta forma integradas responderían a

demandas y necesidades como las que plantean el dinamismo de los mercados de trabajo, el aprovechamiento de recursos humanos calificados, el desarrollo regional y local, el desarrollo social y cultural, entre otros aspectos.
2. Crear un sistema institucional migratorio nacional coherente y coordinado que articule y ponga en ejercicio las políticas migratorias, a nivel de las instancias gubernamentales responsables del control y regulación de las migraciones, en su fase emigratoria como inmigratoria.
3. Modernizar los aparatos institucionales del Estado en torno a los cuales se articula y desarrolla una política migratoria, como los mecanismos de ley relativos a las migraciones.
4. Fortalecer la capacidad técnica y el dominio de la problemática migratoria a nivel de los recursos humanos involucrados en los aparatos institucionales del Estado en materia migratoria.
5. Crear un sistema nacional de estadísticas e información migratoria que apoye un esquema de política migratoria, como de regulación de los procesos emigratorios e inmigratorios, de manera eficiente y funcional, acorde con las necesidades del desarrollo nacional.
6. Definir e instrumentar los nuevos componentes institucionales que exigen, tanto la nueva legislación migratoria, como las instituciones e instrumentos operativos que requiere la aplicación del nuevo instrumento, vale decir: la Comisión Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Migración y el Reglamento de la Nueva Ley General de Migración.

Componentes

El PRONAMI tendrá dos componentes básicos: uno de diseño de políticas migratorias y otro de coordinación y desarrollo institucional.

La estructuración del PRONAMI en su primer año de ejecución se concentrará en cinco tareas básicas: 1) conformación de los equipos y comisiones de trabajo, 2) preparación del reglamento de la nueva ley general de migración, 3) organización del Consejo Nacional de Migración y del Instituto Nacional de Migración, 4) preparación de los lineamientos estratégicos básicos de los programas de trabajo, y 5) elaboración de propuestas y búsqueda de recursos financieros ante las agencias y organismos de desarrollo internacionales.

A. Componente I: Diseño de estrategias de políticas de migración:

a.1. Fundamentos globales de las políticas migratorias.
a.2. Políticas sectoriales
a.3. Líneas estratégicas de acción.

B. Componente II: Coordinación y desarrollo institucional:

b.1.Aprobación nueva Ley Migratoria y diseño y aprobación de su Reglamento.
b.2.Desarrollo de un sistema institucional migratorio:
b.2.1. Dirección General de Migración
b.2.2. Consejo Nacional de Migración
b.2.3. Instituto Nacional de Migración
b.2.4. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
b.2.5. Secretaría de Estado de Trabajo
b.3. Plan Nacional de Organización del Consejo Nacional de Migración
b.4. Plan Nacional de Organización del Instituto Nacional de Migración
b.5.Plan para la estructuración de un sistema de control y vigilancia fronteriza que incluye la frontera terrestre y la marítima.
b.6. Creación de un sistema nacional de estadísticas e información migratorias.
b.7. Diseño de un Programa Permanente de Formación de Recursos Humanos en el campo migratorio, que prepare el personal de las siguientes dependencias estatales que trabajarán en el área migratoria:
b.7.1. Dirección General de Migración
b.7.2. Instituto Nacional de Migración
b.7.3. Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores
b.7.4. Secretaría de Estado del Trabajo
b.7.5. Policía Fronteriza

I. Diseño de políticas migratorias

Este componente se refiere al diseño propiamente estratégico del sistema donde se estructuraría la base programática del PRONAMI: estrategias, diseño de políticas sectoriales, etc. Los siguientes componentes básicos se desarrollarían en este marco:

Fundamentos globales de las políticas migratorias

En esta parte se deben establecer los principios, objetivos y prioridades de las políticas migratorias sobre la base de:

1. Las tendencias económicas y sociopolíticas a escala mundial en materia migratoria, de desarrollo económico y de los cambios del sistema político y las relaciones internacionales.
2. Un esquema estratégico de relaciones bilaterales con los estados y naciones de donde proceden principalmente los inmigrantes y hacia donde principalmente se dirigen los emigrados dominicanos.
3. Un esquema estratégico relativo a la cuestión de los derechos humanos y el Estado de Derecho en sus dimensiones emigratorias como inmigratorias.
4. Un esquema estratégico que establezca un marco de relaciones funcionales entre demandas del desarrollo nacional y políticas migratorias, destacando elementos como: demandas del mercado laboral, políticas de asistencia social, formación de recursos humanos calificados y políticas de retorno.

Políticas sectoriales

El segundo nivel es el diseño de estrategias sectoriales de políticas de migración. Estas estrategias se concentrarían en orden de jerarquía en las siguientes esferas.

1. La inmigración laboral haitiana.
2. La inmigración europea, asiática y de América Latina y el Caribe.
3. La emigración dominicana a los Estados Unidos y Puerto Rico.
4. La emigración dominicana a España y el resto de Europa.
5. La emigración dominicana a América Latina y el Caribe.

Líneas de acción

A partir de estas áreas estratégicas se deben definir líneas estratégicas de acción en algunos puntos centrales del proceso migratorio. Las líneas de acción se refieren tanto a los procesos inmigratorios como emigratorios y se concentran en cinco ejes centrales:

1. Regulación de flujos y poblaciones radicadas: a) regulación de flujos, políticas de visado y documentación migratoria, b) controles de permanencia y controles de mercado laboral, c) controles y represión de la inmigración ilegal y el tráfico de migrantes, d) políticas de recepción de deportados.
2. Integración social, derechos humanos y políticas antidiscriminatorias: a) políticas y servicios sociales, b) derechos y sistema de justicia, c) políticas contra las prácticas discriminatorias.
3. Relaciones con la población de emigrados: a) remesas y otras transferencias, b) organizaciones de migrantes y acciones ciudadanas, c) participación sociopolítica y ciudadanía.
4. Retorno, circulación de población y cooperación internacional: a) retorno y desarrollo nacional, b) turismo y población emigrada, c) cooperación entre estados y políticas de retorno.
5. Seguridad nacional y regional y dinámica migratoria: a) políticas de integración regional y dinámicas migratorias, b) relaciones interestatales y lazos geoeconómicos, c) acciones de cooperación interestatal a nivel subregional y regional en materia de seguridad y migraciones.

II. Coordinación y desarrollo institucional

Este aspecto se refiere al diseño del PRONAMI en sus diversos componentes institucionales, administrativos, logísticos, etc.

En este sentido, el PRONAMI se concentrará en lo esencial en los siguientes componentes institucionales:

Aprobación nueva ley migratoria y diseño y aprobación de su reglamento

Como requisito previo para su diseño y puesta en ejecución, el PRONAMI requeriría de completar el proceso de aprobación de la nueva ley migratoria, como también el diseño del instrumento reglamentario para su ejecución, pues de la misma es que en gran medida dependería todo el sistema. En este sentido, durante el proceso de discusión y aprobación de la nueva ley de migración, de haberse aprobado el PRONAMI, en su primera fase, se trabajaría en el apoyo técnico del proceso de aprobación de le ley. Esto es, a través del Poder Ejecutivo, el PRONAMI podría brindar información, asesoría a las comisiones

congresionales que debatirían la propuesta de ley y, en general, todo tipo de apoyo a la sociedad civil interesada en la pieza de ley.

Preparación del reglamento general para la aplicación de la nueva ley de migración

El PRONAMI debe concentrarse como una de sus primeras tareas en la preparación del Reglamento a través del cual la nueva ley migratoria se pondría en ejercicio o aplicación. En el marco del PRONAMI, se propone organizar una Comisión Técnica, de preferencia compuesta por: 1) personal especializado en asuntos migratorios de la Cancillería y de la Dirección General de Migración, 2) personal especializado de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, 3) expertos nacionales en asuntos migratorios, tanto a nivel jurídico, como sociológico y político. Institucionalmente, esta comisión deberá ser coordinada por la Subsecretaría de Estado de Relaciones Exteriores encargada de Asuntos Consulares, en estrecha conexión con la DGM y la Consultoría Jurídica de la Presidencia. Técnicamente esta comisión la coordinaría la instancia ejecutiva del PRONAMI.

La comisión así constituida deberá trazarse un plan de trabajo que en esencia respete el siguiente esquema:

a. Después de aprobada la nueva ley migratoria, deberá reunirse en el más breve plazo posible. En dicha reunión se organizará un preciso cronograma de trabajo y se repartirán responsabilidades para la elaboración del Reglamento.
b. Treinta días después, la Subsecretaría de Estado de Relaciones Exteriores coordinadora de esta comisión convocará a una segunda reunión que deberá conocer un primer borrador del Reglamento. A seguidas y en los subsiguientes días se deberán recibir las críticas y comentarios al borrador, para luego convocar a una reunión de la comisión con autoridades de gobierno, en la que deberá presentarse un documento completo de Reglamento.
c. En la fase de discusión de la Nueva Ley Migratoria la Subsecretaría de Estado de Relaciones Exteriores encargada de Asuntos Consulares trabajará con una Comisión Técnica de Consultores Externos vinculados al PRONAMI en la preparación de un documento base que deberá servir de punto de partida para la Comisión Técnica elaborar el Reglamento.

d. En este proceso, los técnicos y expertos al servicio del PRONAMI deberán prestar su apoyo al trabajo de la comisión y de las autoridades de gobierno, coordinando la fase técnica del trabajo de la comisión.

Sistema institucional migratorio

Este nivel se refiere al diseño institucional del Programa en sus principales aspectos o dimensiones, enfatizando las relaciones interinstitucionales. En este caso se enfatizaría:

1. Los componentes básicos del sistema migratorio en sus definiciones institucionales, esferas de acción y mecanismos de relación y cooperación interinstitucional. Dichos componentes en lo esencial serían: Dirección General de Migración, Consejo Nacional de Migración, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Secretaría de Estado de Trabajo.
2. Preparación de un organigrama del sistema nacional de migración.
3. Definición de una política de cooperación interinstitucional en materia migratoria.

Las entidades centrales en la definición de un sistema integrado de políticas migratorias serían el Consejo Nacional de Migración y el Instituto Nacional de Migración, como ha seguidas se señala.

Plan Nacional de Organización del Consejo Nacional de Migración (CNM)

Este componente se refiere al diseño específico de la CNM en sus aspectos institucionales, organizacionales, estructura de mando, personal, etc.

1. Apoyada en la Nueva Ley de Migración hay que establecer una clara definición de los objetivos institucionales del Consejo Nacional de Migración (CNM) y su reglamentación interna.
2. Debe definirse un organigrama del CNM con su personal técnico básico.
3. Debe definirse un plan de desarrollo estratégico del CNM a nivel básico por lo menos para los siguientes dos años de operación

después de su creación. En este plan se establecerán las prioridades a corto, mediano y largo plazo del CNM, sus estrategias presupuestarias, programas de trabajo y plan de acción.

Proyecto Nacional de Organización del Instituto Nacional de Migración

Este componente se refiere al diseño específico de la INM en sus aspectos institucionales, organizacionales, estructura de mando, personal, etc.

Como entidad técnica al servicio del CNM, se debe establecer un organigrama del INM en su organización departamental, definición de funciones, objetivos del INM en función de la ley migratoria, etc.

1. Debe establecerse un programa estratégico de desarrollo y acción del INM para los cinco primeros años de su ejercicio, con sus respectivas prioridades, programas de trabajo, líneas de acción, etc.
2. Debe definirse la figura del director técnico del INM: sus funciones, nivel de jerarquía y mando, etc.
3. Debe definirse una política de relaciones interinstitucionales del INM con las principales instituciones estatales y no estatales vinculadas al tema migratorio.

Proyecto de fortalecimiento técnico de la Dirección General de Migración

Este componente del Programa se propone contribuir a elevar la capacidad técnica de la Dirección General de Migración, apoyando el proceso de modernización de su marco institucional, pero principalmente entrenando a su personal técnico en el manejo de instrumentos imprescindibles para la puesta en ejercicio del nuevo esquema de política migratoria y del nuevo marco de ley. En tal sentido, se procederá a entrenar el personal de la DGM en áreas tales como: derecho migratorio, organización del sistema migratorio nacional y sus disposiciones de ley, conocimiento de la dinámica migratoria en su expresión inmigratoria como emigratoria, modernas técnicas de control y regulación, administración y gerencia migratoria, etc.

Proyecto de fortalecimiento técnico de la Cancillería en materia migratoria

En la nueva ley migratoria, y en el nuevo esquema de política migratoria a nivel nacional, la Cancillería desempeñará un rol de primer orden, por ser esta la instancia de gobierno a partir de la cual el Estado Dominicano establece y maneja el marco de relaciones con los demás Estados y por ser la migración internacional un proceso que demanda de acciones interestatales a nivel bilateral y multilateral. En este sentido, la Cancillería tendrá que designar a funcionarios para el manejo del asunto migratorio, más allá del marco propiamente consular en el control y expedición de visas. Posiblemente tenga que crear un departamento de asuntos migratorios, al tiempo que tendrá que entrenar a sus embajadas y consulados para que se conviertan en verdaderos mecanismos de conexión de la comunidad dominicana en el extranjero con el Estado y la Sociedad dominicanos. Ello exigirá el entrenamiento de un personal técnico al igual que en el caso de la DGM.

Proyecto de fortalecimiento técnico de la Secretaría de Estado del Trabajo

En la nueva legislación migratoria, esta secretaría de estado desempeña un papel fundamental para el manejo de los flujos laborales inmigratorios, detección de las demandas del mercado laboral, control migratorio en materia laboral, etc. Esto demandará de un personal especializado no sólo en cuestiones laborales, como hasta ahora lo tiene dicha secretaría de estado, sino en cuestiones relativas al derecho migratorio y relaciones laborales, registros de trabajadores migratorios, estadísticas sociolaborales migratorias, etc. Por ello también se tendrá que entrenar un personal especializado en estas tareas, al tiempo que se tendrá que crear un departamento o subdepartamento encargado de estas tareas. Todo lo cual demandará un entrenamiento particular y un reordenamiento organizacional.

Proyecto para la estructuración de un sistema de control y vigilancia fronteriza que incluye la frontera terrestre y la marítima

En esta parte se definirían los componentes de este sistema de vigilancia, el personal que lo integraría, sus esferas de acción, sus lazos

con los aparatos institucionales del PRONAMI, sus relaciones con las FF AA y Policía Nacional, las condiciones y capacidades técnicas de sus miembros, etc. Los componentes específicos de este programa serían en lo esencial:

1. Definir los elementos o partes constitutivas de un sistema de vigilancia de fronteras.
2. Establecer los mecanismos institucionales que permitan coordinar las acciones civiles (Dirección General de Migración) con las policiales en la vigilancia fronteriza.
3. Crear un cuerpo policial especializado en asuntos fronterizos en el caso de la vigilancia de la frontera terrestre y especializar un cuerpo de la marina en vigilancia de la frontera marítima.
4. Organizar mecanismos de vinculación de las comunidades fronterizas a una política migratoria a escala nacional que permita la cooperación de la sociedad civil.
5. Crear mecanismos de formación especializada del cuerpo policial encargado de la vigilancia fronteriza.

Policía migratoria

Como se desprende del punto anterior, un programa particularmente importante es el de la creación de una policía migratoria, cuya esfera de acción será principalmente el control de flujos migratorios en la frontera dominico-haitiana. Para esta tarea se deberá entrenar un equipo policial especializado a partir de experiencias semejantes de países amigos, como son los casos españoles, mexicanos, franceses y norteamericanos. Por otro lado, esta política migratoria deberá entrenarse en el manejo de procedimientos legales, derechos humanos y en general el marco institucional del sistema migratorio. Asimismo, se deberá crear el marco institucional en que funcionará esta policía especializada.

Creación de un sistema nacional de estadísticas e información migratorias

Para asegurar el buen funcionamiento no sólo de los mecanismos de regulación y control migratorios sino para el diseño mismo de las políticas migratorias se requeriría de un sistema eficiente y

confiable de información estadística, que provea, a los órganos que toman decisiones, de información a tiempo y de calidad sobre flujos, su composición sociodemográfica, las necesidades del mercado laboral en las coyunturas económicas, la distribución geográfica de los inmigrantes, sobre todo laborales, etc. Se hace necesario crear un sistema de información en coordinación con organismos como la DGM, la Secretaría del Trabajo y la Cancillería, la Oficina Nacional de Estadísticas, etc. Este sistema debe contemplar al menos:

1. Flujos de información hacia el Instituto Nacional de Migración que canalice información proveniente de: Dirección General de Migración, Cancillería, Secretaría del Estado del Trabajo, Secretaría de Estado de Salud, y otras dependencias, hacia el INM. Este último se encargaría, en coordinación con la Oficina Nacional de Estadísticas, de producir informaciones sistemáticas en materia migratoria.
2. Las informaciones estadísticas básicas serían al menos de los siguientes tipos: 1) estadísticas sociodemográficas sobre la migración (emigración y inmigración), 2) estadísticas sociolaborales, 3) estadísticas sobre distribución geográfica de la migración a nivel nacional e internacional, 4) estadísticas de entrada y salida de migrantes, 5) estadísticas de salubridad y migración, entre otros.
3. Se establecería un sistema para el flujo periódico, a través de la Cancillería, de información sobre los dominicanos residentes en el exterior, producida en los consulados y embajadas dominicanas. Estas oficinas serían debidamente entrenadas para la obtención de la información adecuada por parte de personal del INM.
4. La información producida se manejaría a varios niveles: 1) para el uso de las instituciones que tienen que ver directamente con los procesos migratorios (DGM, Cancillería, Secretaría de Estado del Trabajo, etc. 2), para uso del CNM que apoye su trabajo en el diseño de las políticas migratorias generales, 3) para el uso de las autoridades del trabajo, de la DGM y del CNM en el manejo de las cuotas de inmigración laboral anual, si esto fuere necesario, 4) para consumo de usuarios académicos y otro tipo de interesados como organismos de la sociedad civil, empresarios, entre otros.
5. El INM realizaría sondeos y encuestas periódicas sobre las migraciones con el fin de recoger información sistemática que permita apreciar: la opinión pública y sus cambios respecto al tema migratorio, información sociodemográfica y laboral más sistemática que las proporcionadas por las estadísticas derivadas de los registros

migratorios y laborales, fluctuaciones de las demandas del mercado laboral y en general informaciones sobre temas específicos de interés de las autoridades migratorias.
6. Crear bases de datos y sistemas estadísticos modernos integrados a medios electrónicos. Para esta tarea se trabajaría en estrecha relación con la ONE, el Banco Central, y las dependencias gubernamentales con capacidad técnica para esta tarea.
7. Entrenar al personal técnico adecuado para esta tarea:
8. Se debe contar con la capacidad informática necesaria para el funcionamiento del sistema.

Diseño de un Programa Permanente de Formación de Recursos Humanos en el campo migratorio

Condición para el buen funcionamiento del PRONAMI es que el personal que trabaje en el mismo tenga una adecuada capacitación, por lo cual se imponen programas permanentes de formación y capacitación. Asimismo, se requiere dirigir programas de formación en materia migratoria a la sociedad civil, sobre todo a sus componentes empresariales, sindicales, organizaciones relacionadas con derechos humanos, etc. Estos programas deben incluir una labor de difusión hacia la sociedad civil y en los ámbitos educativos, a través de medios escritos, televisivos, etc.

Equipo de trabajo y adscripción institucional del PRONAMI

El PRONAMI como programa de trabajo estará integrado por un equipo compuesto por: a) un director ejecutivo, b) dos oficiales de programas, c) dos asistentes técnicos, d) un experto en informática, e) una secretaria ejecutiva, f) dos secretarias, g) un chofer-mensajero, h) un encargado de servicios y limpieza, y i) un contable-administrador.

A este personal de planta debe incorporarse los asesores nacionales e internacionales contratados para acciones o proyectos específicos. Su número sería variable, pero en principio se tiene programado la contratación de dos asesores internacionales que viajarían al país en dos ocasiones para períodos de permanencia entre diez a quince días, y alrededor de cinco expertos nacionales.

El PRONAMI estaría adscrito a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. En su junta de dirección participarían las Secretarías

de Estado de Interior y Polícía y del Trabajo, estando presidida por el Canciller de la República.

Duración y destino de bienes muebles e inmuebles

El PRONAMI tendrá una duración de tres años, a partir de la aprobación del proyecto por el Poder Ejecutivo y la contratación del personal de base. Al finalizar el proyecto, todos los inmuebles, programas de computación y archivos, bases de datos y en general cualquier otro tipo de bien mueble o inmueble pasarán a manos del Instituto Nacional de migración, o, en su defecto, a la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.

Presupuesto

El PRONAMI para ejecutarse requeriría de un presupuesto de US$ 3,000,000, dólares americanos, distribuidos como lo especifica el presupuesto anexo.

Los fondos requeridos para el PRONAMI pueden obtenerse de diversas fuentes, estatales y no estatales, nacionales e internacionales. En principio puede apelarse a la siguiente estrategia de consecución de recursos: a) generar un fondo de contrapartida estatal de US$ 500,000 dólares americanos distribuidos en tres partidas anuales iguales. Los restantes US$ 2,500,000 dólares americanos procederían de la cooperación internacional como se especifica en el anexo.

Apéndice I.C
Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Proyecto de Ley de Migración

Acta núm. 1: Reunión del 19 de septiembre de 2002, Hotel Santo Domingo

Asistentes: Senador Dagoberto Rodríguez Adames, diputado Pelegrín Castillo, Dra. Carmen Amelia Cedeño, Dr. Flavio Darío Espinal, Dr. Wilfredo Lozano, Dr. Alejandro González Pons, Lic. José del Castillo, Dr. Carlos Dore y Cabral, Lcda. Desirée del Rosario (en representación de Plinio Ubiera de CEDAIL), Lic. Eduardo García Michel. Excusaron su ausencia el Lic. Bernardo Vega y el Dr. Frank Báez Evertsz

Luego de las palabras introductorias explicativas de la reunión por parte de la Dra. Cedeño y del diputado Castillo, se procedió a discutir una agenda de trabajo que ordenara los puntos que se abordarán en las reuniones programadas.

Se discutió el contenido de la agenda de trabajo. El diputado Castillo propuso cuatro temas: 1) Judicialización de las repatriaciones y/o deportaciones; 2) La cuestión de la nacionalidad y sus implicaciones en el proyecto de ley, específicamente la cuestión del *jus solis*; 3) el trabajo temporero y el trabajo por cuenta propia y los cambios de categoría migratoria. El Dr. Lozano complementó estos temas con otros aspectos recogidos de diversos sectores que han opinado sobre el proyecto de ley y sugirió los siguientes: 1) Aspectos institucionales, 2) trabajo transfronterizo, 3) potenciales discriminaciones de la ley. Luego de una breve discusión al respecto, se convino en el ordenamiento de la siguiente agenda:

1. Filosofía de la ley
2. Aspectos institucionales: CNM, INM, etc.
3. Trabajo temporero y trabajo por cuenta propia
4. Trabajadores transfronterizos
5. Cambios de categoría migratoria

6. Mecanismos de repatriación: debido proceso, deportaciones y regularización
7. Discriminaciones posibles de la ley
8. Enfoque de la emigración

El diputado Castillo expresó su preocupación por las implicaciones que respecto de la nacionalidad tiene el proyecto de ley: repatriaciones y judicialización, nacionalidad.

El senador Rodríguez Adames indicó que debemos concentrarnos en los aspectos esenciales del texto de ley propuesto, obtener un consenso en torno a esos puntos y convocar a una reunión de este grupo con los senadores, a fin de explicar la propuesta de ley y los consensos logrados. Señaló además que el diputado Castillo podría hacer lo mismo con los diputados.

El Lic. José del Castillo señaló que en las motivaciones del proyecto de ley se expresa la política migratoria. Explica que la política migratoria no debe subsumirse al texto de ley. Indicó que la importancia es sacar una ley para este siglo, ahora, pues la migración es un tema que nos expone brutalmente ante la comunidad internacional.

El Dr. Lozano explicó los ejes centrales del nuevo proyecto de ley y destacó que esta asume una nueva concepción del proceso migratorio, en función del cual se reconocen las migraciones como un fenómeno socioeconómico moderno, estrechamente vinculado a la situación del desarrollo de los pueblos y naciones. Destaca que la necesidad de intervención estatal en la dinámica migratoria no debe asumirse solo como mecanismo represivo controlador de flujos, sino también como mecanismo eficiente de regulación de los requerimientos temporales de trabajadores migratorios, a través de un sistema de cuotas. Se ha caracterizado el trabajo temporal, se ha procedido a la utilización del visado como mecanismo ordenador del ingreso de trabajadores temporarios sujeto a reglamentaciones, se han establecido mecanismos para el control, canalización e intermediación del movimiento de trabajadores en coordinación con los empleadores y contratantes, y se ha procedido a definir procedimientos para la admisión, registro y dotación de la documentación migratoria.

Expuso que los ejes de la reforma de la ley de migración se articulan en torno a dos ideas básicas: a) la distinción entre la eficiencia del control y la regulación migratorias en sí mismas, y b) la necesidad de establecer un esquema institucional eficiente de la política migratoria a escala nacional. Hizo una breve caracterización de los aspectos institucionales y reiteró la necesidad de que previo a la puesta en ejercicio

de la ley se proceda a la regularización de la situación de miles de personas que actualmente se encuentran en el país en situación de ilegalidad o irregularidad.

El Dr. Alejandro González Pons señaló que en Europa el gran problema era el de sacar a los inmigrantes ilegales dándoles protección a los legales. Destacó que la globalización impone patrones de comportamiento, pero que debíamos preocuparnos por el futuro de Haití que se agrava cada día y que no se ven soluciones inmediatas. Le sorprende la reiteración de la palabra moderno en las justificaciones de la ley e indicó que no podemos hacer una ley moderna de migración cuando tenemos como vecinos a un país tan atrasado como Haití.

La Dra. Cedeño explicó que el país no debe legislar para Haití, sino establecer una legislación general y que para el caso específico de Haití debe definirse instrumentos de tipo bilateral que resuelvan los problemas a ese respecto. No debe tenerse miedo a un instrumento moderno de migración, pues al fin y al cabo el instrumento de ley actual con todo y su carácter muy restrictivo y coercitivo no ha impedido la gran inmigración haitiana al país.

El Dr. Carlos Dore señaló que deben hacerse esfuerzos para que no se fije únicamente en uno de los actores, pues no son solo haitianos los que entran al país, y señaló la situación de los treinta o sesenta mil cubanos que residen irregularmente en el país y miles de personas de otras nacionalidades que se encuentran en semejante situación.

El Dr. Flavio Darío Espinal señaló que la República Dominicana no puede caer en un inmovilismo por la situación particular de Haití. Expresó que se necesita una ley moderna que responda a un tiempo moderno, pero esa visión podría concebirse como algo neutro. El instrumento puede ser moderno, pero no neutro, es decir, no indiferente a las realidades del país. Ejemplificó su argumento con los cambios ocurridos en este ámbito en la legislación norteamericana. Destacó que para exigir derechos de nuestros emigrantes tenemos que respetar los derechos de los inmigrantes que están en el país.

El diputado Castillo señaló que la nación haitiana se encuentra en desintegración y su viabilidad es difícil. Expresó que si esa situación se prolonga se podrían producir situaciones de conflicto que podrían implicar incluso una intervención internacional. Expresó que tenemos que lograr un compromiso de la comunidad internacional frente a Haití. Señaló que la política migratoria debe ser contundente en materia de restricciones migratorias. Expresó que hasta que no se produzca una solución al problema haitiano no se puede hablar de regularización en el país. Destacó lo difícil de articular

políticas eficientes de combate a la pobreza por el enorme peso de la inmigración haitiana en el país, pero declaró ser partícipe de la regularización de un esquema de política global y expresó su acuerdo con las sanciones al empleador que se establecen en el proyecto de ley. Destacó la necesidad de establecer voluntad política para aplicar las leyes. Finalmente destacó que la ley envía una señal equivocada con el tema de la judicialización.

El Dr. Carlos Dore propuso la creación de una página Web y enviar por la vía virtual las propuestas.

El Lic. José del Castillo destacó la tensión entre el respeto a los derechos humanos y el llamado problema de la judicialización de las repatriaciones y/o deportaciones. En cuanto a la necesidad de políticas migratorias que tomen en cuenta de manera sistemática la cuestión de Haití, expresó que ello debe realizarlo la Comisión Nacional de Migración estableciendo políticas migratorias que atiendan a este fenómeno de manera efectiva. Por ello la Comisión Nacional de Migración debe estar integrada por los diversos sectores que intervienen en la problemática migratoria.

Se convino en terminar la reunión, continuar con el trabajo de este grupo y realizar la siguiente reunión el jueves 26 de septiembre a la misma hora y en el mismo lugar. Se convino en enviar por medios virtuales las propuestas que vayan surgiendo.

Principales temas de discusión

1. Diseño de una agenda de trabajo con los problemas centrales de controversia.
2. Filosofía de la ley: preocupación por la cuestión nacional, los problemas del desarrollo, la judicialización y el respeto a los derechos humanos.
3. La aprobación de una ley moderna, que responda a los problemas de nuestro tiempo, sin olvidar la importancia central para nuestro país de la inmigración haitiana. Por ello es importante tomar claras medidas en el ámbito del diseño de políticas migratorias, puesto que la ley de que se trata es una ley general de migración.
4. Se reconoce la necesidad de partir de un esquema de regularización, con sus implicaciones previsibles.

Acta núm. 2: Reunión del 3 de octubre de 2002, Salón Protocolar de la SEREX

Asistentes: Senador Dagoberto Rodríguez Adames, diputado Pelegrín Castillo, Dra. Carmen Amelia Cedeño, Dr. Alejandro González Pons, Lic. José del Castillo, Dr. Carlos Dore y Cabral, Dr. Plinio Ubiera y Dr. Frank Báez Evertsz

Luego de revisar el acta de la reunión del 19 de septiembre, procedimos a concluir el primer punto de la agenda de trabajo del grupo; Filosofía de la ley.

Se planteó la necesidad de que la ley refleje el problema migratorio del momento y a partir de ahí decidir si aprobamos una ley más abierta o más restrictiva. También que el enfoque de la migración figure en una exposición de motivos y chequear cómo la ley refleja este enfoque. Asimismo, cómo armonizar los aspectos generales de una ley general de migración que rige para todos, con los aspectos específicos de la inmigración haitiana.

Aclaración de Báez Evertsz: No estamos formando un equipo *ad-hoc* para elaborar una ley. Este proyecto de ley es la culminación de un proceso.

Resolución sobre el punto 1

1. Preparar un pequeño diagnóstico, hacer una síntesis e incluirla en la exposición de motivos.

Responsables: José del Castillo y Frank Báez.

2. Redactar uno o dos considerandos que reflejen lo anterior.

Responsables**:** Pelegrín Castillo y Carmen Amelia Cedeño.

3. Concentrarnos en los puntos de la agenda teniendo en cuenta lo permisivo y lo restrictivo.

Punto 2 de la Agenda. Aspectos institucionales: Comisión Nacional de Migración e Instituto Nacional de Migración

Comisión Nacional de Migración (CNM)

El debate sobre la Comisión Nacional de Migración giró en torno a dos ejes principales:

- La importancia del organismo y si debe depender exclusivamente del Poder Ejecutivo o si sus decisiones deben ser el objeto de aprobación congresional.
- La composición del organismo, buscar el equilibrio entre un organismo amplio, plural, compuesto por un gran número de instituciones que inciden en la cuestión migratoria, y a la vez funcional, operativo. Se invocó el párrafo del artículo 10 y la posibilidad de invitar instituciones.

Resolución sobre el punto 2

1. Que la Comisión elabore un plan (puede ser 5 años) y que este sea aprobado por una resolución del Congreso (Comisión Bilateral). Que la CNM envíe al Congreso un informe anual sobre la ejecución del Plan para su conocimiento. Esto puede incluirse en el artículo 12.
2. Que se amplíe la Comisión Nacional de Migración, añadiendo la Secretaría de Estado de Agricultura, la Secretaría de Estado de Obras Públicas y una representación de la Junta Central Electoral y una representación congresional.

2b) Instituto Nacional de Migración (INM)

La discusión sobre este punto se produjo en torno a si debía ser un organismo independiente, como está planteado en el proyecto o, por el contrario, una Comisión Técnica de la Comisión Nacional de Migración.

Resolución sobre el punto 2b

1. Se mantiene tal y como está planteado en el proyecto de ley.
2. Precisar bien lo relativo al INM en el reglamento de aplicación de la ley.

Propuestas posteriores a las resoluciones tomadas sobre el punto 2 pendientes de resolución.

2a) Que el presidente de la Comisión sea el presidente de la República en lugar del secretario de Estado de Relaciones Exteriores y que la Dirección General de Migración sea parte de la CNM.

2b) Incluir en el INM

- ONG que trabajen con migrantes
- Especialistas en cuestiones migratorias
- Representantes de la Pastoral Social de la Iglesia católica.

Se decidió realizar la próxima reunión del grupo de trabajo el jueves 10 de octubre, en horario de 8:00 a. m. a 4:00 p. m. en el Salón Protocolar de la Cancillería.

Acta núm. 3: Reunión del 10 de octubre de 2002, Salón Protocolar de la SEREX

Asistentes: Dagoberto Rodríguez Adames, Carlos Dore, Plinio Ubiera, Flavio Darío Espinal, Alejandro González, Pelegrín Castillo, Wilfredo Lozano, Carmen Amelia Cedeño, y Frank Báez Evertsz.

Se acuerda que los consensos al final de las reuniones se asuman como acuerdos provisionales y en una o dos reuniones finales se discutan específicamente estos acuerdos.

Trabajo temporero y por cuenta propia

Lozano: Expone un conjunto de argumentos que aclaran el lugar del trabajo por cuenta propia en la inmigración temporaria.

Báez Evertsz: Expresa que en la ley actual se asume la inmigración de braceros. Señala que el acuerdo de 1966 se incorpora como propuesta de ley en los proyectos de 1990 y 1996. Explica que en la propuesta de 2000 se generaliza la cuestión del trabajo temporero dándole un marco más general, pero el articulado queda igual. Aprecia que el proyecto actual reformula el asunto; teniendo en cuenta las críticas al bracerismo se define un régimen general a través de visados, y el régimen más específico del trabajo temporero. A propósito de los controles señala que se trata de establecer un control de la permanencia de los trabajadores que es muy estricto.

Se establece el sistema del visado y se apoya en el sistema general de cuotas. Se sectoriza en términos regionales, laborales y tipos de trabajadores. Sobre la intermediación dice que en el proyecto se elimina la función de intermediación laboral en los puestos fronterizos con el control de la Secretaría del Trabajo. A propósito de las críticas al proyecto, expresa que estas van por los subtipos, el trabajo cuenta propia, la subdivisión dentro de los contratados, las diferencias que esto puede plantear a lo interno de las empresas en materia de costos y hasta qué punto los controles son estrictos o laxos.

Alejandro González Pons: Compara la situación española, donde hay déficit de mano de obra, con la dominicana, donde hay sobreoferta. Expresa que a los españoles les preocupa el «efecto llamada». Destaca los fallos de la ley de extranjería española. Explica que en el contexto dominicano hay un desbordamiento de todo tipo de regulación ante el fenómeno de la masividad de la inmigración. El texto de ley no toma en cuenta el «efecto llamada» y los intereses nacionales. Hay dos filosofías: el predominio del derecho en desmedro del Estado nacional, en contra de la posición que asume el interés del Estado nacional independientemente de sus consecuencias en el plano incluso internacional. Puede haber una tercera que combine ambos enfoques. Admite la presencia de otras inmigraciones masivas de otras nacionalidades en el país. Expresa que en el fondo lo que le angustia es estar en presencia de un potencial conflicto étnico.

Pelegrín Castillo: Expresa que el trabajador cuenta propia no viene con contrato. El contingente define muchos compromisos de parte de las empresas, lo que puede desestimular al contingente. Esto no sucede contratando esos trabajadores que entran por cuenta propia y los somete a un régimen salarial.

Flavio Darío Espinal: Expresa que claramente la ley desea regular y ordenar el trabajo migratorio temporero. Pero la inclusión de la categoría del trabajo por cuenta propia rompe este propósito.

Carlos Dore: Señala que debe distinguirse entre la existencia real de las categorías laborales y su expresión en el proyecto de ley. Manifiesta que en la realidad las categorías existentes se originan en el modelo del bracerismo y el contingente y luego evolucionan hacia otras categorías. EI inmigrante temporal persigue quedarse definitivo y una de las vías para hacerlo es el trabajo por cuenta propia. Introduce el caso del trabajador por cuenta propia que no es haitiano, lo cual plantea un problema. El problema del trabajo por cuenta propia no es el del ingreso, sino su adscripción a un proceso de asimilación del mercado laboral.

Wilfredo Lozano: Señala que no se deben olvidar los mecanismos de control sobre todo el sistema de cuotas.

Flavio Darío Espinal: Manifiesta que debe introducirse un régimen eficaz de trabajo temporero. Hay que preguntarse entonces qué puede hacer inviable este sistema de trabajo temporero y sobre eso trabajar.

Pelegrín Castillo: Puntualiza el trabajo temporero como no calificado. Define el residente temporal y deja posibilidad de considerar ahí el cuentapropismo.

Franc Báez: El temporero puede ser contingente o no contingente y el trabajador por cuenta propia es otra categoría. No hay brecha entre ambos, pues el tipo de visado o permanencia le impide que este pase a trabajar por cuenta ajena. Manifiesta que hay que ver primero los procedimientos y el marco institucional. Señala que se confunde el trabajo por cuenta propia con el contratado. ¿Deberíamos abrir la posibilidad de la categoría del trabajo por cuenta propia como tal? Manifiesta que: 1) hay en los hechos migrantes dedicados a la actividad cuentapropista; 2) que no se puede hacer una legislación localista, sino universalista; 3) en el sistema que propone la ley, a partir del régimen de cuotas basado en los requerimientos, las cuotas de trabajadores cuentapropistas se definan igual que las otras categorías de trabajadores contratados en el marco de las decisiones que al respecto tome la CNM.

Flavio Darío Espinal: Señala que tiene que reconocerse que en todo régimen migratorio hay exclusiones.

Pelegrín Castillo: Propone sustituir el depósito que deben pagar los empleadores que contratan contingentes para una fianza previa, pues esto les abarataría costos.

Se discuten los pros y contras.

A propósito del Art. 53 se pondera positivamente instruir a salud pública a fin de que sea esta dependencia estatal la que haga el chequeo médico a los temporeros.

Resolución

Se acuerda:

1. Modificar el numeral 4 del Art. 36: Se propone eliminar lo del trabajador temporero por cuenta propia.
2. En el mismo numeral 4 del Art. 36 sustituir la idea de distribución, bienes y servicios por las decisiones del CNM en sus asignaciones de cuotas y en el plan quinquenal del CNM.
3. Estudiar la modificación del concepto del depósito previo o el salario de depósito por el de fianza, en el caso de la contratación de contingentes.
4. Destacar en el reglamento la especificación y los mecanismos de control de salubridad que establece el Art. 56 en términos generales.

Trabajadores transfronterizos

Resoluciones

Se aclararon las funciones de estas categorías y se acuerda: 1.1 Eliminar en esta caracterización la categoría de cuenta propia. 1.2 Buscar una conceptualización alternativa a la categoría de «residentes transfronterizos».

Cambios de categorías migratorias

Pelegrín Castillo: Destaca que la situación de los temporeros no es muy diferente a la de los residentes temporales. Hay la posibilidad de un tránsito fácil de la categoría de temporero a la de residente temporal. Hay que establecer mayores controles y requisitos para ese tránsito.

Franc Báez: Señala que la ley vigente establece categorías de residencia y permisos temporales o definitivos. En 1989 se introduce un cambio de categorías. Se da peso a la permanencia porque define mejor la situación de migración.

Pelegrín Castillo: Destaca la cuestión de la residencia y el domicilio debe de alguna forma ser considerado en la propuesta de ley. Señala a seguidas la necesidad de evitar la posibilidad de que se construyan minorías en el país a partir de la presencia haitiana.

Franc Báez: Sostiene que en la ley vigente y en su reglamento se admite el cambio de categoría de bracero a otra categoría.

Resolución

1.1 Establecer mayor control, requisitos, regulaciones y temporalidad en el cambio de la condición de trabajador temporero y de residencia temporal. Pero no se precisa el mecanismo.
2.2 Precisar la idea del domicilio y la categoría de «residentes» y «no residentes» como categorías migratorias.
3.3 En el Art. 33 afinar el concepto de inmigrante.
4.4 Estudiar posibles restricciones al trabajador temporero para acceder a la residencia temporal.
5.5 Cambiar el término permanencia por estancia.

Acta núm. 4: Reunión del 18 de octubre de 2002 en Carmel

Asistentes: Carlos Dore, Plinio Ubiera, Alejandro González, Pelegrín Castillo, Wilfredo Lozano, José del Castillo, Carmen Amelia Cedeño y Eduardo García Michel.

Resumen de las intervenciones de los participantes

Carmen Amelia Cedeño: Explica que se trata de discutir esencialmente el procedimiento mediante el cual se ponga el ejercicio del derecho al debido proceso en las repatriaciones y deportaciones. Lee un conjunto de disposiciones internacionales que establecen el derecho al debido proceso. Y precisa el concepto jurídico del debido proceso. Añadió luego que la ley no puede establecerse en función de una situación de excepcionalidad. Debe aclararse si los compromisos legales —nacionales e internacionales— deben respetarse o no.

José del Castillo: Establecer si la idea del debido proceso se refiere a una instancia forzosamente judicial o si puede ser administrativo el mecanismo a través del cual se materialice la idea del debido proceso.

Pelegrín Castillo: Distinguir la idea del migrante admitido legalmente del que no lo es o del temporero. El que se encuentra en condición legal tiene sin discusión derecho al debido proceso. Los temporeros que entran legalmente, o los no residentes, deben tener un trato distinto a los residentes. El ilegal no puede aspirar a un procedimiento pleno de tipo judicial: los ilegales deben ser tratados más expeditamente. En el caso de los inmigrantes haitianos deben tener un procedimiento especial de deportación más expedito. Las convenciones internacionales nos obligan a un proceso de acuerdo con la ley. Ratifica la idea de las dificultades del sistema judicial para tratar la masa de deportaciones anuales hacia Haití. Y añade que el país vive un estado de excepción debido a la gravedad de la inmigración haitiana.

Plinio Ubiera: Reconoce la dificultad del tema del debido proceso. No se pueden hacer distinciones en el caso haitiano. Deben respetarse las convenciones internacionales que el país ha firmado y las leyes dominicanas. Por otro lado, señaló que la idea de Del Castillo debe aprobarse a propósito de la mecánica de implementación del debido proceso. Insistió en que este se establezca por medio de tribunales especiales que manejen el asunto migratorio.

Del Castillo: Las convenciones internacionales nos dan mayor rango de movimiento para resolver la forma de implementación del debido proceso que las establecidas por nuestras propias leyes. Añadió que se hacía necesario incluir en el proyecto, dentro de las facultades de la CNM, la recomendación del Poder Ejecutivo de la declaratoria de situación de emergencia migratoria y recomendar medidas preventivas y/o acciones al respecto. Luego añadió que los compromisos internacionales y constitucionales obligan al país a establecer una instancia judicial para el manejo del debido proceso. Reitera la necesidad,

contemplada en el proyecto, de la regularización que supone, como condición previa a su ejercicio, la aprobación de la ley. Insistió en definir mecanismos para la implementación del debido proceso. Hay que ver si los procedimientos actuales (ley de 1939) se armonizan con las exigencias constitucionales y las convenciones actuales.

Alejandro González: El tema es político. Apela a la necesidad de tomar en cuenta el flujo masivo de haitianos y la rapidez con que llegan a la República Dominicana. Es grave la situación de Haití y tiende a complicarse lo que debe ser un elemento orientador de la legislación dominicana en sentido de que esta no provoque un «efecto llamada». Dejar la ley vigente tal como está en lo relativo al proceso administrativo de repatriaciones.

García Michel: Señaló que, dados los compromisos internacionales, podría desconocerse la situación de emergencia a la que alude Pelegrín Castillo. Debemos informarnos sobre qué hacen los demás países en este tema.

Carlos Dore: Precisa que las acusaciones internacionales de no cumplimiento de la propia ley no son iguales a la cuestión del derecho al debido proceso. Luego, a propósito de intervenciones y sugerencias de Del Castillo, insistió en que el planteamiento de este último es una respuesta al dilema señalado en las intervenciones de García Michel, pues le permite al Estado recurrir a medidas extraordinarias en situaciones excepcionales. Hace una apelación a llegar a acuerdos que suponen concesiones entre las partes en el común propósito de aprobar una ley moderna que permita avanzar.

Wilfredo Lozano: Precisa articulados del proyecto en lo relativo a las deportaciones, expulsiones e ingreso y señala que en modo alguno el país vive un estado de excepción debido a la masiva inmigración haitiana.

Resumen de las diferentes posiciones

La posición de Pelegrín Castillo destacó un procedimiento que distingue entre categorías de migración y mecanismos de aplicación del debido proceso. Al respecto indicó que para los residentes no permanentes y no residentes se establezca un procedimiento administrativo que respete el derecho al debido proceso y que para los ilegales se emplee un procedimiento administrativo expedito inapelable de 24 horas.

La posición de Plinio Ubiera señaló su acuerdo en que los extranjeros legales se emplee el mismo procedimiento legal y para los ilegales

un procedimiento administrativo, pero donde se respete el derecho al debido proceso.

Una tercera posición de Carmen Amelia Cedeño insistió en definir el concepto de «expedito», en términos de procedimientos, tiempos, etc.

Se aceptó buscar legislaciones comparadas en materia de deportaciones y debido proceso y derechos de migrantes.

Se insistió en la necesidad de vincular el tema de las deportaciones, expulsiones, etc., al tema de la regularización.

Se señaló la necesidad de revisar el procedimiento vigente de la ley actual: la persona tiene derecho a alegar ante la DGM. Tiene derecho a apelar ante el Secretario de Estado de Interior y Policía.

Acta núm. 5: Reunión del 31 de octubre de 2002, Salón Caoba de la SEREX

Asistentes: Lic. José del Castillo, diputado Pelegrín Castillo, Dra. Carmen Amelia Cedeño, Dr. Alejandro González Pons, Dr. Plinio Ubiera y Dr. Franc Báez Evertsz.

Discriminaciones posibles de la Ley

Carmen Amelia Cedeño: Expone los señalamientos sobre posibles discriminaciones que fueron expuestas en el Seminario de Cancillería el 10 de mayo de 2002 y en documento enviado por un grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Franc Báez: Se refiere a las disposiciones de los artículos 17 y 18 del proyecto de ley.

Resolución

1. Incluir en el artículo 18 la posibilidad de una evaluación en caso de inmigrantes en discapacidad que no pertenezcan a un grupo familiar.
2. Corregir el artículo 18 en cuanto a discapacidad y enfermedad.

Enfoque de la emigración

José del Castillo: Propone hacer una clara distinción entre retornados y deportados y señala el interés de revisar el proyecto

realizado durante la gestión de Reid Cabral en Cancillería (ver oficina Luis Heredia).

Franc Báez: Aclara que el proyecto distingue entre retornados y repatriados.

Resolución

1. Ampliar el artículo 160 sobre reinserción y rehabilitación.
2. Nueva redacción del artículo 153 (Pelegrín Castillo presentará propuesta).
3. Artículo 151, reformarlo acogiendo propuestas de las ONG de «protección efectiva».

Propuestas surgidas en la reunión fuera del marco estricto de la ley

1. Acuerdos penitenciarios sobre terminación de las penas de deportados que no hayan cumplido su condena en su totalidad.
2. Creación de Red de Talentos Dominicanos en el Exterior.
3. Disposiciones que sancionen a los cónsules que no cumplan su función de protección de los nacionales.

Sobre estas propuestas se decidió hacer mención en el documento final de este proceso de concertación.

Con la discusión de los dos temas del día terminamos la discusión de todos los temas previstos en la agenda de trabajo de este grupo.

Se acordó una reunión final de una jornada completa para concluir aspectos no terminados de algunos de los temas de la agenda, según consta en las actas correspondientes.

Propuestas para la reunión final

1. Jornada completa de trabajo hasta terminar.
2. Llevar redactados a esta última reunión los trabajos que se han ido asignando:

José del Castillo / Franc Báez:

- Párrafos para la exposición de motivos.

Pelegrín Castillo:

- Redactar con Carmen A. Cedeño.

- Propuesta redacción art. 153.
- Explicar el concepto de «expedito» en lo referente a repatriaciones y deportaciones.

Se propone realizar la reunión en el Hotel Coral Hamaca de Boca Chica el viernes 15 de noviembre.

Acta núm. 6: Reunión del 18 de noviembre de 2002, Salón Caoba de la SEREX

Asistentes: Plinio Ubiera, Franc Báez Evertsz, Alejandro González Pons, Pelegrín Castillo, Eduardo García Michel, José del Castillo, Flavio Darío Espinal, Carmen Amelia Cedeño y Wilfredo Lozano.

Agenda: Habiendo discutido todos los temas de la agenda del grupo en las reuniones anteriores, procedimos a discutir puntos que estaban pendientes para la búsqueda de consenso.

Resumen de las intervenciones de los participantes

Carmen Amelia Cedeño: Explica la naturaleza del debido proceso, señalando que, ya sea por vía administrativa o judicial, la persona tiene el derecho a ser escuchada por lo menos por dos personas, y que la persona que juzgue le garantice un juicio imparcial al inculpado.

Flavio Darío Espinal: Interviene señalando que el seguimiento a la cuestión migratoria por el CIDH es muy importante. Explica su participación en la audiencia sobre el asunto de la violación a los derechos humanos en República Dominicana que hizo esta Comisión. La Comisión se reunió y le pidió a la Corte la suspensión de las deportaciones hasta tanto se cumplieran determinados estándares en República Dominicana. Se pidió la acción innominada de personas. La decisión de la Corte fue: Rechazar el pedido de protección innominada de personas porque no hay esta figura colectiva. Establecer que los peticionarios no probaron que el Estado dominicano tuviera una política de Estado de repatriación sistemática en grupo. Pero reconoció que se debe proteger a las personas en concreto y así lo hizo con varias. En el fondo del asunto lo que la Corte establece es la prohibición de la repatriación colectiva de personas. El problema dominicano son las repatriaciones colectivas de personas. Señala luego que el protocolo de entendimiento firmado por las autoridades de República Dominicana y Haití

avanza en el camino de la repatriación individualizada. Refirió que el debido proceso no tiene que ser judicial, puede ser administrativo.

José del Castillo: Señala que la propia ley dominicana contempla lo que dice Espinal, pero en la práctica el problema es que no se aplica la ley.

Carmen Amelia Cedeño: Plantea que todas las personas deben tener igualdad ante la ley, la CIDH señala que se prohíbe el trato discriminatorio.

Flavio Darío Espinal: Precisa que el principio de igualdad ante la ley establece que quien se encuentra en un parámetro de tipificación debe ser sometido al mismo procedimiento. En el caso de los ilegales la situación es distinta, pero esa persona tiene derechos humanos, además tiene el derecho a presentarse ante una autoridad a probar que no es ilegal.

Wilfredo Lozano: Propone que se contemple acoger los procedimientos actuales y adaptarlos en sus esquemas institucionales al nuevo proyecto de ley de migración, lo cual, como ha señalado Del Castillo, permitirá reconocer la figura del debido proceso, evitar la judicialización que se ha señalado al tiempo que recoge una vía administrativa para dar viabilidad al procedimiento.

Se abre una pequeña discusión y se acoge la propuesta inicial de Del Castillo refrendada por Lozano.

Flavio Darío Espinal: Reitera que el problema central es institucional, no hay una cultura de «Estado de derecho». En el caso haitiano la situación es más compleja. Ahí hay claras discriminaciones. La repatriación debe evitar una excesiva judicialización y carcelización, eso es cierto. También debe evitarse repatriaciones colectivas y en consecuencia el procedimiento tiene que ser individualizado.

Alejandro González Pons: Señala que el problema es de tiempo. La ley debe enviar un mensaje de control.

Flavio Darío Espinal: Propone que el grupo se ponga de acuerdo con los aspectos formales. Señala que hay consensos: evitar la repatriación colectiva, evitar la judicialización de los procesos de deportaciones, revisar los artículos específicos de la propuesta de ley en función de los mecanismos que dispone en esta materia la presente ley. Señala que debe remitirse los aspectos de procedimientos al reglamento de aplicación de la ley.

Luego de una breve discusión se acoge la propuesta de Del Castillo, refrendada por Lozano y de hecho apoyada por Espinal, de una vía administrativa del debido proceso.

*Varias personas señalan que es bueno escuchar a los funcionarios de gobierno que ponen en práctica la ley para tener una visión realista del asunto.

Carmen Amelia Cedeño: Puntualiza el alcance y limitación del grupo consultivo. Dice que lo que debe hacerse es llegar a acuerdos o no, con base en una agenda de problemas ya pre-establecida en las reuniones iniciales.

Wilfredo Lozano: Propone que se termine la consulta del grupo consultivo, como se había planeado, y se eleve al canciller la idea de un contacto con estos funcionarios.

Pelegrín Castillo: Propone la idea del estado de emergencia migratorio, como parte de los mandatos del CNM.

Wilfredo Lozano: Lo rechaza y señala que esto no debe figurar en un texto de ley. Que en cualquier caso es la CNM la que tendría potestad para recomendar este tipo de medidas al Poder Ejecutivo.

Alejandro González Pons: Propone que en un artículo específico se remita a la Constitución y medidas de excepción.

Flavio Darío Espinal: Rechaza la idea de estado de emergencia migratorio. Dice que ello no tiene articulación jurídica. Los parámetros del concepto deben establecerse y nos mete en un problema porque obliga a que el propio Estado reconozca incapacidades institucionales.

*Se abre una discusión.

Flavio Darío Espinal: Propone un mandato a la CNM relativo a situaciones especiales que es acogido por la comisión.

Se acoge la propuesta redactada por Flavio Darío Espinal.

En este punto, luego de un receso, se abre una discusión respecto a quién debe presidir la CNM. Luego de un amplio debate se conviene en dejar que sea el canciller quien presida la CNM, pero que sea el director de la DGM quien funja como el Secretario Ejecutivo de la CNM y sea a su vez el presidente de la junta que dirigirá el INM.

Resultados de la reunión

1.- Sobre debido proceso, repatriaciones y deportaciones

- Se reconoce el derecho al debido proceso y el respeto a los derechos humanos para toda categoría de migrantes.
- Se entiende que, sin embargo, dadas las características del sistema judicial y carcelario dominicano, debe evitarse el peligro de judicialización y un desbordamiento del sistema carcelario.

- Se asume que la mejor vía para instrumentar el debido proceso es a través de un esquema administrativo.
- Se acepta que las disposiciones de la ley en esta materia deben preservar el trato individual a todo proceso de deportación, descartando un procedimiento de deportaciones colectivas sin distinciones de personas.
- Se acepta también que el mejor modo de instrumentar estos mecanismos es adoptando el procedimiento administrativo de la presente ley migratoria de 1939.

2.- Sobre la CNM

- El canciller preside la CNM.
- El director general de Migración será el secretario ejecutivo.
- El director general de Migración será el presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Migración (INM).

3.- Sobre «emergencia migratoria».

- Artículo 11.3 Funciones de la Comisión Nacional de Migración (CNM).

«Recomendar medidas especiales en materia migratoria, cuando se presenten situaciones excepcionales que así lo ameriten».

Acta núm. 7: Reunión del 13 de enero de 2003, Salón Protocolar de la SEREX

Asistentes: Diputado Pelegrín Castillo, Dra. Carmen Amelia Cedeño, Dr. Flavio Darío Espinal, Dr. Wilfredo Lozano, Dr. Alejandro González Pons, Plinio Ubiera y Dr. Franc Báez Evertsz

La Dra. Carmen Amelia Cedeño hace un recuento de este proceso desde la primera reunión celebrada el 19 de septiembre de 2002, resaltando los acuerdos a que se ha llegado a partir de la agenda común definida al inicio. Señala que se han incorporado al Proyecto de Ley la mayoría de las propuestas de los participantes no solo sobre los puntos de la agenda, sino además gran parte de las presentadas por Pelegrín Castillo y Alejandro González Pons en documento entregado en la reunión del 18 de noviembre de 2002. Solicita concluir las discusiones en esta reunión, pues todos los temas han sido ampliamente debatidos. Insiste en la importancia de reintroducir el proyecto al Congreso Nacional antes del fin de esta legislatura.

Diputado Pelegrín Castillo refiere que hay un aspecto relativo al calendario del Congreso ante la prolongación de la legislatura. Cree que la ley se conocerá en la próxima legislatura. Añade que hay también otros aspectos que deben discutirse que son de tipo técnico-formales, pero también de contenido donde él tiene diferencias con aspectos específicos.

Carmen Amelia Cedeño presenta los documentos de la reunión: 1) Cuadro comparativo de las modificaciones propuestas. 2) Notas explicativas de las modificaciones.

Se discute el procedimiento para el conocimiento de los documentos repartidos y se decide comenzar por el cuadro comparativo.

Resumen de las discusiones

Sobre el nuevo considerando

Pelegrín Castillo y Alejandro González piden que se añada «dimensiones político-culturales».

Flavio Darío Espinal indica que a la ley no se le puede pedir que resuelva asuntos que escapan a su objetivo. Se acoge introducir «dimensiones político-culturales».

Queda para posterior discusión incluir o no la prestación de servicios públicos.

Sobre CNM e INM

Se introducen modificaciones al Art. 10 sobre la Comisión Nacional de Migración.

Flavio Darío Espinal plantea la cuestión de las funciones y composición del INM (Art. 14).

Acuerdo

Cambiar el término «Junta» por «Comisión Técnica»; incluir al director del INM en la Comisión Técnica, sustituir de la Comisión al canciller por un funcionario de la SEREX.

Sobre el debido proceso

Se discutió de manera bastante informal la cuestión del «debido proceso» en las repatriaciones y deportaciones sin llegar a acuerdos. La discusión se refirió esencialmente a:

1. La propuesta de Pelegrín Castillo de establecer grados de beneficios del debido proceso.

2. La propuesta del Lic. José del Castillo adoptada por el grupo de retomar mejorando las disposiciones de la ley de 1939.

Nuevas propuestas

Al final de esta reunión Pelegrín Castillo y Alejandro González presentaron otro documento con nuevas propuestas de modificaciones al proyecto de ley.

Reunión del 14 de enero de 2002

Los participantes que estuvieron hasta el final de la reunión convinieron en continuar al día siguiente 14 de enero en el Despacho del subsecretario José Alejandro Ayuso.

A esta reunión asistieron Pelegrín Castillo, Plinio Ubiera, Wilfredo Lozano y Carmen Amelia Cedeño.

En esta reunión se discutió de nuevo sobre los procedimientos del debido proceso. Pelegrín Castillo presentó una nueva propuesta sobre repatriaciones y deportaciones.

Carmen Amelia Cedeño: reitera la necesidad de señalar de manera explícita en la ley el respeto al debido proceso, independientemente de que se trate de un procedimiento administrativo o judicial. Insiste en que la ley no debe ser discriminatoria y recuerda que luego de múltiples discusiones en el grupo fue acordado retomar el sistema de la ley de 1939.

Wilfredo Lozano: plantea la posibilidad de distinguir entre extranjeros legales que podrían apelar a los procedimientos judiciales y los ilegales que tendrían la vía administrativa. Señala la importancia del reglamento en estas cuestiones.

Carmen Amelia Cedeño: Deplora que luego de aceptar una agenda inicial y haberla debatido extensamente, se presentan cada vez nuevas propuestas que alargan el proceso.

Pelegrín Castillo: Reitera su interés y su colaboración para que sea aprobada una nueva ley de migración, pero señala que esos procesos son largos. Propone una próxima reunión para concluir el asunto.

Acta núm. 8: Reunión del 20 de febrero de 2003, Salón Protocolar de la SEREX

Asistentes: Dr. Franc Báez Evertsz, Dr. Alejandro González Pons, Lic. José del Castillo, Dr. Wilfredo Lozano, diputado Pelegrín Castillo, Dr. Plinio Ubiera, Dr. Flavio Darío Espinal y Dra. Carmen Amelia Cedeño.

Wilfredo Lozano: Inicia la reunión indicando los cambios introducidos al proyecto de ley fruto de los acuerdos de la reunión anterior. Destaca la importancia de estos y propone enfocar la discusión en los temas sobre los cuales no hay aún acuerdos formales. Señala que revisando las diferentes propuestas y contrapropuestas sobre debido proceso y regularización piensa que estamos a punto de llegar a esos acuerdos.

Carmen Amelia Cedeño: Solicita revisar el «Considerando» introducido al proyecto de ley. Señala que las cuestiones a que este se refiere están contenidas en otros de los «Considerando» del proyecto y que la ley no debe referirse a un país en particular.

Los participantes: luego de varias intervenciones cortas convienen suprimir el «Considerando» y no referirse a una inmigración determinada por tratarse de una ley general de migración.

Pelegrín Castillo: Propone cambios en el artículo 124 los cuales son acogidos por el grupo. Sobre el referido artículo se decide: añadir al acápite a) nacimientos debidamente declarados y al acápite b) «a partir del visado correspondiente».

Se decide concentrar la discusión en el debido proceso y la regularización.

Debido proceso

Flavio Darío Espinal: Insiste en la necesidad de un real respeto al debido proceso. Explica las razones por las que nos critican internacionalmente: separaciones de padres e hijos, repatriación forzada, violación de los derechos, violencia, etc. Luego explica el problema que crearía la judicialización de las repatriaciones y deportaciones. Señala la necesidad de crear un mecanismo administrativo creíble. Propone el diseño de mecanismos aceptables dentro de las garantías básicas del debido proceso. La ley debe crear un sistema de revisión que no paralice el proceso.

Alejandro González Pons: Hace una extensa exposición sobre la situación de Haití. Se refiere a las declaraciones del canciller aparecidas en el periódico *Hoy* del día anterior. Concluye señalando la necesidad de distinguir entre legales e ilegales para fines de procedimientos de repatriación.

José del Castillo: Propone que se haga una diferencia entre documentados e indocumentados. Para fines de los mecanismos de aplicación del debido proceso en las repatriaciones y deportaciones.

Es decir, que dentro de los ilegales algunos han tenido documentos en algún momento, han sido aceptados en el territorio, otros no han tenido nunca documentación. Señala que esta es una diferenciación necesaria pero que puede hacerse en el reglamento.

Acuerdos sobre el debido proceso

Se señala el respeto al debido proceso, estableciéndose los recursos en función de la condición de legalidad de los extranjeros en el país, distinguiendo extranjeros en condición legal y extranjeros en condición ilegal. Para los primeros se señala una vía judicial; para los segundos, administrativa. Los procedimientos se especificaron en el reglamento de aplicación de la ley.

Regularización

Se discute extensamente lo referente a la regularización contemplada en el art. 162 del proyecto de ley.

Pelegrín Castillo: Expresa que la ley debe incluir algunas variables mínimas a tener en cuenta: Registro de extranjeros, situación socioeconómica, vínculos con la sociedad y tiempo de radicación, entre otras.

Se debate la composición y el rol de la Comisión Especial de Regularización. También sobre el Plan Nacional de Regularización.

Se acoge la propuesta de Pelegrín Castillo de incluir algunos de los criterios a tomar en cuenta para la regularización.

Acuerdos sobre la regularización

La regularización deberá hacerse sobre la base de un Plan Nacional de Regularización que elaborará la Comisión Especial que crea la ley. El Poder Ejecutivo dictará un decreto de acuerdo con este plan. La Comisión Especial dará seguimiento a todo el proceso. La ley incluirá criterios mínimos a tomar en cuenta por la Comisión.

Apéndice I.D
Cuadro comparativo con artículos reformados del Proyecto de Ley de Migración de 2001 según propone el grupo de trabajo organizado por la Cancillería de la República

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 10: La Comisión Nacional de Migración estará integrada por los Secretarios de Estado de las siguientes Secretarías de Estado: -Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores -Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional -Secretaría de Estado de Interior y Policía -Secretaría de Estado de trabajo -Secretaría de Estado de Turismo PÁRRAFO I: La Comisión Nacional de Migración estará presidida por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores. PÁRRAFO II: La Comisión podrá invitar a participar en sus reuniones a otras Secretarías de Estado u organismos cuando lo considere pertinente, estando éstas obligadas a concurrir a las mismas.	ARTÍCULO 10: La Comisión Nacional de Migración estará integrada por los Secretarios de Estado de las siguientes Secretarias de Estado: -Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores -Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas -Secretaría de Estado de Interior y Policía -Secretaría de Estado de Trabajo -Secretaría de Estado de Turismo -Secretaría de Obras Públicas -Secretaría de Salud Pública -Secretaría de Estado de Agricultura PÁRRAFO I: La Comisión Nacional de Migración estará presidida por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores y será su Secretario Ejecutivo el Director General de Migración, el cual tendrá derecho a voz. PÁRRAFO II: La Comisión podrá invitar a participar en sus reuniones a otras Secretarías de Estado u organismos públicos o privados y a personalidades cuando Io considere pertinente.
ARTÍCULO 11: Serán funciones de la Comisión Nacional de Migración: 1. Asesorar al Poder Ejecutivo, en particular a las Secretarías de Estado que participan como miembros de la Comisión Nacional de Migración, en especial a las Secretarías de Estado de Interior y Policía y de Relaciones Exteriores, proponiendo objetivos y medidas para el diseño y ejecución de políticas migratorias. 2. Diseñar la política migratoria nacional y planificar sus programas en coordinación con las diversas dependencias del Estado, en particular con las Secretarías de Estado que la integran.	ARTÍCULO 11: Serán funciones de la Comisión Nacional de Migración: 1. Asesorar al Poder Ejecutivo, en particular a las Secretarías de Estado que participan como miembros de la Comisión Nacional de Migración, en especial a las Secretarías de Estado de Interior y Policía y de Relaciones Exteriores, proponiendo objetivos y medidas para el diseño y ejecución de políticas migratorias. 2. Diseñar la política migratoria nacional y planificar sus programas en coordinación con las diversas dependencias del Estado, en particular con las Secretarías de Estado que la integran.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
3. Proponer estrategias que racionalicen el empleo de mano de obra inmigrante en función de los requerimientos sectoriales del mercado de trabajo y las demandas de recursos humanos calificados que requiere el proceso de desarrollo. 4. Promover los estudios sobre la migración, su impacto económico, social, político y cultural, sus requerimientos y cuantificación periódica, su distribución por zonas y regiones, las demandas de servicio que implica y en general su relación con el proceso del desarrollo del país. 5. Promover el estudio de las causas y consecuencias de la emigración y el retorno de nacionales, así como diseñar programas de retorno, cuando 1as condiciones nacionales lo requieran. 6. Recomendar acciones que tiendan a desalentar la emigración de talentos y profesionales, cuando así lo aconseje el interés nacional. 7. Promover estudios destinados a implementar Programas que estimulen el retorno de nacionales, planificando la inserción laboral de los mismos. 8. Prestar su asesoramiento y colaboración en otras materias que faciliten la elaboración y ejecución de la política migratoria.	3. Preparar planes quinquenales de política migratoria, los cuales deberán ser enviados al Congreso de la República, vía el Poder Ejecutivo, para su conocimiento. Asimismo, anualmente enviará un informe de sus actividades al Poder Ejecutivo a fin de que éste incluya sus informaciones en las Memorias Anuales que entrega al Congreso de la República. 4. Recomendar medidas especiales en materia migratoria, cuando se presenten situaciones excepcionales que así lo ameriten. 5. Proponer estrategias que racionalicen el empleo de mano de obra inmigrante en función de los requerimientos sectoriales del mercado de trabajo y las demandas de recursos humanos calificados que requiere el proceso de desarrollo. 6. Promover los estudios sobre la migración, su impacto económico, social, político y cultural, sus requerimientos y cuantificación periódica, su distribución por zonas y regiones, las demandas de servicio que implica y en general su relación con el proceso del desarrollo del país. 7. Promover el estudio de las causas y consecuencias de la emigración y el retorno de nacionales, así como diseñar programas de retorno, cuando las condiciones nacionales 1o requieran. 8. Recomendar acciones que tiendan a desalentar la emigración de talentos y profesionales. cuando así lo aconseje el interés nacional. 9. Promover estudios destinados a implementar programas que estimulen el retorno de nacionales, planificando la inserción laboral de los mismos. 10. Prestar su asesoramiento y colaboración n en otras materias que faciliten la elaboración y ejecución de la política migratoria.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 14: La Junta Directiva del Instituto estará integrada por: -El Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, quien la presidirá. -El Director General de Migraciones de la Secretaría de Estado de Interior. -El Director de Ia Oficina Nacional de planificación de la Secretaría Técnica de la Presidencia. -Un representante del Sector Empresarial. -Un representante del Sector Laboral.	ARTÍCULO 14: La Junta Directiva del Instituto estará integrada por: -El Director General de Migración, quien la presidirá -Un representante de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores. -El Director de la Oficina Nacional de Planificación de Ia Secretaría Técnica de la Presidencia. -Un representante del Sector Empresarial. -Un representante del Sector Laboral. -Un representante de la sociedad civil designado por las organizaciones no gubernamentales y humanitarias que trabajan con los migrantes y refugiados. -El Director Ejecutivo del Instituto, quien ejercerá la función de Secretario Ejecutivo de Ia Comisión.
ARTÍCULO 18: Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes casos: 1.Los incluidos en el artículo anterior, incisos 1, 2 y 3, cuando integran un núcleo migratorio familiar o se propongan reunir con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso evaluarse: a) La gravedad de la enfermedad que padece. b) Las condiciones económicas y morales y la capacidad laboral, valorada en el conjunto del grupo familiar del que forma parte. c) El vínculo de parentesco que lo une con el grupo familiar y si éstos son o no nacionales del país. 2. Los adictos a los estupefacientes cuando soliciten su ingreso al país a efecto de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas, previa constatación ante la Dirección General de Migración de la aceptación de las entidades mencionadas.	ARTÍCULO 18: Podrán ser admitidos en el territorio nacional los extranjeros comprendidos en algunos de los siguientes casos: 1.Los incluidos en el artículo anterior, incisos 1,2 y 3, cuando integran un núcleo migratorio familiar o se propongan reunir con uno ya establecido en el país, debiendo en tal caso evaluarse a) La gravedad de Ia enfermedad que padece. b) Las condiciones económicas y morales y la capacidad laboral, valorada en el conjunto del grupo familiar del que forma parte. c) El vínculo de parentesco que lo une con el grupo familiar y si éstos son o no nacionales del país. 2. En los casos de Personas incluidos en los incisos 1, 2 y 3 del mismo artículo anterior que no pertenezcan a un grupo familiar, los mismos podrán solicitar una reevaluación de su caso ante las autoridades competentes. 3. Los adictos a los estupefacientes cuando soliciten su ingreso al país a efecto de ser tratados de su adicción en instituciones oficiales o privadas especializadas, previa constatación ante la Dirección General de Migración de la aceptación de las entidades mencionadas.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 25: Los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen a los extranjeros, respetarán las garantías previstas en la Constitución y Convenciones Internacionales sobre derecho al debido proceso especialmente las relativas al derecho a juicio a oral, imparcial, público y contradictorio con audiencia del interesado, ejercicio del derecho a defensa, asistencia jurídica y de interpretación cuando sea necesario. Las decisiones de las autoridades públicas relativas a los extranjeros deberán ser debidamente motivadas.	ARTÍCULO 25: Los procedimientos administrativos o judiciales que conciernen a los extranjeros, respetarán las garantías previstas en la Constitución y Convenciones Internacionales sobre derecho al debido proceso. Las decisiones de las autoridades públicas relativas a los extranjeros deberán ser debidamente motivadas.
ARTÍCULO 34: La clasificación de los inmigrantes según las modalidades mencionadas para los Residentes extranjeros que puedan ser incluidos en alguna de las siguientes subcategorías:	ARTÍCULO 34: La clasificación de los inmigrantes según las modalidades mencionadas para los Residentes Permanentes, no imposibilita que las mismas estén vinculadas entre sí
ARTÍCULO 36: Podrán ser admitidos como No Residentes los extranjeros que puedan ser incluido en alguna de las siguientes subcategorías: 1. Turistas, entendiendo por tales a los extranjeros que ingresan al país con fines de recreo, esparcimiento, descanso o diversión, contando con recursos suficientes para ello. 2. Personas de negocios, las cuales visitan al país por motivo de sus actividades empresariales o comerciales así como para evaluar el establecimiento de tales actividades. 3. tripulantes y personal de la dotación de un medio de transporte. 4. Pasajeros en tránsito hacia otros destinos en el exterior.	ARTÍCULO 36: Podrán ser admitidos como No Residentes los extranjeros que puedan ser incluido en alguna de las siguientes subcategorías: 1. Turistas, entendiendo por tales a los extranjeros que ingresan al país con fines de recreo, esparcimiento, descanso o diversión, contando con recursos suficientes para ello. 2. Personas de negocios, las cuales visitan al país por motivo de sus actividades empresariales o comerciales así como para evaluar el establecimiento de tales actividades. 3. tripulantes y personal de la dotación de un medio de transporte. 4. Pasajeros en tránsito hacia otros destinos en el exterior.
5. Trabajadores temporeros, entendiendo por tales todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional Para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado, sea por cuenta propia, o contratados, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios.	5. Trabajadores temporeros, entendiendo por tales todos aquellos extranjeros que ingresan al territorio nacional Para prestar sus servicios laborales por un tiempo determinado y bajo contrato, de forma individual o formando parte de contingentes, por personas físicas o morales que explotan en el país unidades económicas de producción, distribución de bienes y servicios, y de acuerdo a las asignaciones de cuotas y planes de política migratoria que quinquenal o anualmente elabore la Comisión Nacional de Migración.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
6. Trabajadores transfronterizos y residentes transfronterizos vinculados a actividades no laborales, entendiendo por tales, respectivamente. a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes y que ingresan al país en zonas de la frontera para prestar sus servicios laborales por cuenta propia o contratados, o que realizan actividades de índole no laboral, regresando diariamente a su lugar de residencia. Esta subcategoría se establece a condición de reciprocidad. 7. Personas integrantes de grupos en razón de su actividad deportiva, artística, académica o de naturaleza conexa.	6. Trabajadores transfronterizos y habitantes de las comunidades fronterizas vinculados a actividades no laborales, o a actividades de pequeño comercio, entendiendo por tales, respectivamente, a los extranjeros que residen en áreas fronterizas limítrofes y que ingresan al país en zonas de la frontera para prestar sus servicios laborales por contrato, realizar actividades de índole no laboral o dedicarse a actividades de pequeño comercio, regresando diariamente a su lugar de residencia. Esta subcategoría se establece a condición de reciprocidad. 7. Personas integrantes de grupos en razón de su actividad deportiva, artística, académica o de naturaleza conexa.
ARTÍCULO 49: La Comisión Nacional de Migración, siempre que las necesidades del mercado laboral lo requieran establecerá una cuota o monto de trabajadores temporeros a ser admitidos en el país anualmente, efectuando para tales efectos las debidas consultas con representantes de los productores y empresarios y de los sindicatos. Estos trabajadores laborarán en áreas de la economía donde el Consejo Nacional de Migración reconozca 1a necesidad de su contratación y defina las cuotas de admisión anual por sectores de actividad. PÁRRAFO: En todo caso, estos trabajadores no podrán laborar en actividades de zonas francas o empresas turísticas, salvo en las zonas fronterizas, siempre y cuando existan convenios internacionales orientados a estas actividades y se dicten disposiciones para tal efecto	ARTÍCULO 49: La Comisión Nacional de Migración, siempre que las necesidades del mercado laboral lo requieran, establecerá una cuota o monto de trabajadores temporeros a ser admitidos en el país anualmente, efectuando para tales efectos las debidas consultas con representantes de los productores y empresarios y de los sindicatos. Estos trabajadores realizarán actividades laborales en las áreas de la economía donde el Consejo Nacional de Migración reconozca la necesidad de su contratación y defina las cuotas de admisión anual por sectores de actividad. PÁRRAFO: En todo caso, estos trabajadores no podrán laborar en actividades de zonas francas o empresas turísticas, salvo en las zonas fronterizas, siempre y cuando existan convenios internacionales orientados a estas actividades y se dicten disposiciones para tal efecto.
ARTÍCULO 53: Si al momento de efectuarse el control migratorio de entrada, se comprobare la ineptitud física o la falta de un documento necesario para probar fehacientemente la identidad del trabajador, u otros de los impedimentos de admisión previstos en esta Ley las autoridades migratorias no admitirán al mismo y procederán a su inmediato retorno al lugar de procedencia.	ARTÍCULO 53: Si al momento de efectuarse el control migratorio de entrada, se comprobare la ineptitud física, la existencia de enfermedades infectocontagiosas, o la falta de un documento necesario para probar fehacientemente la identidad del trabajador, u otros de los impedimentos de admisión previstos en esta Ley, las autoridades migratorias no admitirán al mismo y procederán a su inmediato retorno al lugar de procedencia.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
PÁRRAFO: Cuando se tratare de un trabajador que formara parte de un contingente contratado los gastos que ocasionen el cumplimiento de dicha medida correrán a cargo de la persona física o moral contratante.	PÁRRAFO: Cuando se tratare de un trabajador que formara parte de un contingente contratado, los gastos que ocasionen el cumplimiento de dicha medida correrán a cargo de la persona física o moral contratante.
ARTÍCULO 57: A los efectos de asegurar el cumplimiento de las obligaciones puestas a cargo de los empleadores contratantes, bajo la modalidad de contingentes, la Dirección General de Migración exigirá a los mismos un depósito de garantía por cada trabajador a contratarse, cuyo monto no podrá ser menor al salario mensual que este devengará, o a la suma de los gastos estimados, por la Dirección General de Migración para el retorno del trabajador a su país de procedencia, cual cantidad resultare mayor. PÁRRAFO: El otorgamiento del depósito de garantía a que se refiere este artículo, no libera al empleador de las sanciones que le puedan ser aplicadas por violación a la presente Ley y su Reglamento.	ARTÍCULO 57: A los efectos de asegurar el cumplimiento de las obligaciones puestas a cargo de los empleadores contratantes, bajo la modalidad de contingentes, la Dirección General de Migración exigirá a los mismos un depósito de una fianza de garantía por cada trabajador a contratarse, cuyo monto no Podrá ser menor al salario mensual que este devengará, o a Ia suma de los gastos estimados por la Dirección General de Migración para el retorno del trabajador a su país de procedencia, cual cantidad resultare mayor. PÁRRAFO: El otorgamiento del de depósito que exige la fianza de garantía a que a que se refiere este artículo, no libera al empleador de las sanciones que le puedan ser aplicadas por violación a Ia presente Ley y su Reglamento.
ARTÍCULO 62: La petición de cambio de categoría podrá efectuarse estando el extranjero en el territorio racional y ser dirigida a la Dirección General de Migración, acompañándose de la documentación y demás requisitos exigidos por esta Ley y su Reglamento para los extranjeros ser admitidos en la categoría solicitada y dándose las razones que fundamentan la petición.	ARTÍCULO 62: Para el caso de los extranjeros admitidos como residentes temporales, la petición de cambio de categoría podrá efectuarse estando el extranjero en el territorio nacional' Los extranjeros no residentes podrán solicitar cambiar a otra de las subcategorías de residentes temporales a través de Ia representación consular dominicana en su país de origen. Los requisitos para el cambio de categoría se especificarán en el Reglamento de la presente ley.
ARTÍCULO 70: La Dirección General de Migración llevará un Registro de Extranjeros en el que se inscribirán los extranjeros que entren al país como Residentes Permanentes y Residentes Temporales, en cualquiera de las subcategorías migratorias establecidas en esta Ley, así como de los Trabajadores Temporeros.	ARTÍCULO 70: La Dirección General de Migración llevará un Registro de Extranjeros en el que se inscribirán los extranjeros que entren al país como Residentes Permanentes y Residentes Temporales, en cualquiera de las subcategorías migratorias establecidas en esta Ley, así como de los Trabajadores Temporeros.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
PÁRRAFO: La Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores mantendrá un registro de los Extranjeros a quienes ha concedido Visas de Residencia, de Negocio y de Trabajador Temporero.	PÁRRAFO: La Dirección General de Migración mantendrá un Registro de Extranjeros a quienes ha concedido Visas de Residencia, de Negocio y de Trabajador Temporero. Tanto la Dirección General de Migración como Ia Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, remitirán una relación de dicho registro a Ia Secretaría de Estado de Trabajo, de acuerdo a los períodos que fije el Reglamento de la presente Ley. La Secretaría de Estado de Trabajo deberá efectuar una evaluación periódica de esos datos.
ARTÍCULO 98: Los extranjeros admitidos como Residentes Permanentes puede realizar toda clase de trabajo o actividad remunerada, por cuenta propia o en relación de dependencia, con Ia excepción de Ia subcategoría de Jubilados, Pensionados o Rentistas, que deben ser autorizados Por la Dirección General de Migración.	ARTÍCULO 98: Los extranjeros admitidos como Residentes Permanentes puede realizar toda clase de trabajo o actividad remunerada, por cuenta propia o en relación de dependencia, con la excepción de la subcategoría de Jubilados, Pensionados o Rentistas, que deben ser autorizados por la Dirección General de Migración y Ia Secretaría de Estado de Trabajo. La presente disposición no exime a los extranjeros de cumplir con obligaciones previstas en las leyes especiales, tales como reválidas de títulos profesionales y autorizaciones para el ejercicio de profesiones liberales.
ARTÍCULO 101: Los extranjeros que residan ilegalmente en el territorio nacional, no podrán bajo ninguna circunstancia trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas. Considerase ilegal la permanencia del extranjero en el territorio nacional cuando se dan Ios supuestos mencionados en el artículo 68 y cuando el extranjero aun habiendo ingresado legalmente al país, permanece en él una vez vencido el plazo autorizado por la Dirección General de Migración o por la autoridad competente.	ARTÍCULO 101: Los extranjeros que residan ilegalmente en el territorio nacional, no podrán bajo ninguna circunstancia trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas. Considerase ilegal la permanencia del extranjero en el territorio nacional cuando se dan los supuestos mencionados en el artículo 68 y cuando el extranjero aun habiendo ingresado legalmente al país, permanece en él una vez vencido el plazo autorizado por la Dirección General de Migración o por la autoridad competente o se dedicare a actividad distinta a la consignada en su documentación de ingreso al país.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 107: A los fines de verificación del cumplimiento de lo dispuesto precedentemente, la Dirección General de Migración, podrá efectuar inspecciones en los lugares de trabajo, a fin de tomar las medidas de lugar.	ARTÍCULO 107: A los fines de verificación el cumplimiento de 1o dispuesto precedentemente, la Dirección General de Migración, podrá efectuar inspecciones n los lugares de trabajo, a fin de tomar las medidas de lugar, sin perjuicio de las comprobaciones y acciones que emprenda la Secretaría de Estado de Trabajo.
ARTÍCULO 120: Las autoridades de migración podrán, a la llegada de extranjeros al país, admitir o negar su entrada. La negativa deberá hacerse por escrito y ser motivada. PÁRRAFO: El extranjero a quien se niegue la entrada de be permitírsele ponerse en contacto con Ia persona que lo recibiría, si la hubiese y/o con su embajada o consulado en el país. una vez agotados estos procedimientos se inclinará su retorno al país de procedencia, de origen o un tercer país que lo admita.	ARTÍCULO 120: Las autoridades de migración podrán, a Ia llegada de extranjeros al país, admitir o negar su entrada. PÁRRAFO: El extranjero a quien se niegue la entrada debe permitírsele ponerse en contacto con la persona que lo recibiría, si la hubiese y/o con su embajada o consulado en el país. Una vez agotados estos procedimientos se ordenará su retorno al país de procedencia, de origen o un tercer país que lo admita.
ARTÍCULO 121: Es procedente efectuar la No Admisión del extranjero en los siguientes casos: 1) Cuando no presente Ia documentación requerida por la legislación migratoria para autorizar su ingreso al país. 2) Cuando presente o portare documentación adulterada o falsificada. 3) Cuando se constate la existencia de algunos de los impedimentos de entrada previstos en la Ley. 4) Cuando intentare entrar al territorio nacional por un lugar habilitado, tratando de evadir el control migratorio.	ARTÍCULO 121: Es procedente efectuar la No Admisión del extranjero en los siguientes casos: 1) Cuando no presente la documentación requerida por la legislación migratoria para autorizar su ingreso al País. 2) Cuando presente o Portare documentación adulterada o falsificada 3) Cuando se constate la existencia de algunos de los impedimentos de entrada previstos en la Ley. 4) Cuando intentare entrar al territorio nacional por un lugar habilitado, tratando de evadir el control migratorio, o cuando intentare entrar al país por un lugar no habilitado.
ARTÍCULO 123: El Secretario de Estado de Interior y Policía podrá ordenar la expulsión de un extranjero en los siguientes casos: 1) Cuando realizare en el país actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República Dominicana. 2) Cuando en violación a las disposiciones legales no se abstuviese de participar en actividades políticas en territorio dominicano.	ARTÍCULO 123: EI Secretario de Estado de Interior y Policía podrá ordenar la expulsión de un extranjero en los siguientes casos: 1) Cuando realizare en el país actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público de la República Dominicana. 2) Cuando en violación a las disposiciones legales no se abstuviese de participar en actividades políticas en territorio dominicano.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
3) Cuando participe en actividades tendentes a suprimir los derechos e instituciones establecidas en la Constitución de la República Dominicana, sin perjuicio de la aplicación de la pena que pudiere corresponderle si su acción constituye un delito previsto por la legislación vigente.	3) Cuando participe en actividades tendentes a suprimir los derechos e instituciones establecidas en la Constitución de la República Dominicana, sin perjuicio de la aplicación de la pena que pudiere corresponderle si su acción constituye un delito previsto por la legislación vigente.
4) Cuando durante los primero cinco (5) años de su residencia en nado por la comisión de uno a más delitos, cuando con posterioridad a dicho plazo fuere condenado por delitos que revelen una peligrosidad incompatible con su integración a la sociedad dominicana. 5) Cuando durante el tiempo de su residencia en el país, se lucre con la prostitución, trafique con personas, o con estupefacientes. La expulsión se hará efectiva accesoriamente a la pena impuesta, en caso de que su accionar constituya delito. 6) Cuando independientemente a su estatus migratorio en el país se convierta en una carga para el Estado, o cuando por observar conducta que ofende la moral y a las buenas costumbres se convierte en un elemento nocivo para Ia sociedad. 7) Cuando encontrándose en el país, fuese procesado o condenado por la comisión de alguna infracción penal. Excepcionalmente, la expulsión podrá ser pospuesta hasta que el extranjero deje de estar a disposición de la justicia. 8) Cuando se configuren situaciones en las que las leyes especiales prevén la expulsión, ya sea como pena principal o accesoria.	4) Cuando durante los primeros cinco (5) años de su residencia en el país fuere condenado por la comisión de uno a más delitos, cuando con posterioridad a dicho plazo fuere condenado por delitos que revelen una peligrosidad incompatible con su integración a la sociedad dominicana. 5) Cuando durante el tiempo de su residencia en el país, se lucre con la prostitución, trafique con personas o con estupefacientes. La expulsión se hará efectiva accesoriamente a la pena impuesta, en caso de que su accionar constituya delito. 6) Cuando independientemente a su estatus migratorio en el país se convierta en una carga para el Estado, o cuando por observar una conducta que ofende a la moral y a las buenas costumbres se convierte en un elemento nocivo para la sociedad. 7) Cuando encontrándose en el país, fuese procesado o condenado por la comisión de alguna infracción penal. Excepcionalmente, la expulsión podrá ser pospuesta hasta que el extranjero deje de estar a disposición de la justicia. 8) Cuando se configuren situaciones en las que las leyes especiales prevén la expulsión, ya sea como pena principal o accesoria.
ARTÍCULO 124: podrá no ordenarse la deportación o expulsión del extranjero prevista en los artículos 122 y 123 del a presente Ley en los siguientes casos: a) Cuando el extranjero ilegal en el país que hubiere de ser expulsado estuviere casado con su cónyuge dominicano (a) por un período de más de 10 años o tuviere hijos dominicanos por nacimientos debidamente constatados. b) Cuando tuviere una pacífica residencia legal continúa en el país superior a los 10 años. c) Cuando circunstancias especiales así lo aconsejen.	ARTÍCULO 124: podrá no ordenarse la deportación o expulsión del extranjero prevista en los artículos 122 y 123 de la presente Ley en los siguientes casos: a) Cuando el extranjero ilegal en el país que hubiere de ser expulsado estuviere casado con u cónyuge dominicano (a) por un período de más de 10 arios o tuviere hijos dominicanos por nacimientos debidamente declarados. b) Cuando tuviere una pacífica residencia legal continúa en el país superior a los 10 años, a partir del visado correspondiente. c) Cuando circunstancias especiales así lo aconsejen.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 134: Serian sancionados con tres (3) a diez (10) años de detención y multa de veinticinco Mil (RD$25,000.00) pesos a doscientos mil (RD$200,000.00) pesos a: 1. Toda persona que participe en la organización, traslado, desembarco e ingreso ilegal al territorio nacional de un extranjero, o lo oculte una vez ingresado. 2. La persona nacional o extranjera que organice la salida clandestina de dominicanos y extranjeros del territorio nacional, ya sea por vía marítima, terrestre o aérea, intente o proceda a transportarlos al exterior, o que intervenga de cualquier forma en el tráfico ilegal de personas. PÁRRAFO I: En caso de que el infractor fuere una persona moral o jurídica, la pena de prisión se ejecutará en las personas de sus representantes.	ARTÍCULO 134: Serian sancionados con tres (3) a diez (10) años de detención y multa de veinticinco Mil (RD$25,000.00) pesos a doscientos mil (RD$200,000.00) pesos a: 1. Toda persona que participe en la organización, traslado, desembarco e ingreso ilegal al territorio nacional de un extranjero, o lo oculte una vez ingresado. 2. Toda persona nacional o extranjera que organice la salida clandestina de dominicanos y extranjeros del territorio nacional, ya sea por vía marítima, terrestre o aérea, intente o proceda a transportarlos al exterior, o que intervenga de cualquier forma en el tráfico ilegal de personas. PÁRRAFO I: En caso de que el infractor fuere una persona moral o jurídica, la pena de prisión se ejecutará en 1as personas de sus representantes. PÁRRAFO II: La pena de multa mencionada en el presente artículo será aplicada por cada una de las personas que entren o salgan clandestinamente del país
ARTÍCULO 135: En el caso del Artículo anterior, Inciso 2, la pena de detención aplicable al representante, responsable o conductor, del medio de transporte será: 1. De tres (3) a quince (15) años de reclusión cuando durante el transporte cause una lesión permanente. 2. El máximo de la pena mencionada en el Inciso anterior si durante o con motivo del transporte, cause la muerte de cualquiera de las personas transportadas.	ARTÍCULO 135: En el caso del Artículo anterior, Inciso 2, la pena de detención aplicable al representante, responsable o conductor, del medio de transporte será: 1. De tres (3) a quince (15) años de reclusión cuando durante el transporte cause una lesión permanente. 2. El máximo de la pena mencionada en el inciso anterior si durante o con motivo del transporte, cause la muerte de cualquiera de las personas transportadas.
ARTÍCULO 136: La pena de multa mencionada en el presente A artículo 34 será aplicada por cada una de las personas que entren o salgan clandestinamente del país.	Desaparece y se funde con el Art. 134 como Párrafo II.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 138: Serán sancionados con una multa de cincuenta mil (RS$50,000.00) pesos a doscientos cincuenta mil (250,000.00) pesos por cada infracción, las personas físicas o morales contratantes de trabajadores temporeros, por el no cumplimiento de las obligaciones establecidas en 1a Sección concerniente al Procedimiento para el ingreso al país como no ¡residentes en la subcategoría de Trabajadores Temporeros de la presente Ley.	Pasa a ser Art. 137: ARTÍCULO 138: Sin perjuicio de las sanciones previstas en el Código de trabajo y leyes especiales, serán sancionados con una multa de cincuenta mil (RS$50,000.00) pesos a doscientos cincuenta mil (250,000.00) pesos por cada infracción, las personas físicas o morales contratantes de trabajadores Temporeros, por el no cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Sección concerniente al Procedimiento para el ingreso al país como no residentes en la subcategoría de Trabajadores Temporeros de la presente Ley.
ARTÍCULO 143: En el caso de las infracciones contempladas en los Artículos 133 y 134 de la presente Ley no tendrán aplicación las leyes que establecen la Libertad Provisional Bajo Fianza, la Libertad Condicional y el Perdón Condicional de la Pena.	Pasa a ser el Art, 142 ARTÍCULO 143: En el caso de las infracciones contempladas en 1os Artículos 133 y L34 de la presente Ley, no tendrán aplicación las leyes que establecen la Libertad Provisional Bajo Fianza y la Libertad Condicional.
ARTÍCULO 139: Será sancionado con la pena de dos (2) a cinco (5) años de reclusión y multa de cincuenta mil (RD$50,000.00) pesos a quinientos mil (RD$500,000.00) pesos a los representantes, responsables o encargados del funcionamiento de las agencias privadas para la emigración v quienes a título personal incurran en las prohibiciones mencionadas en el Artículo 155 de la presente Ley. Cuando el ofrecimiento propaganda a que se refiere ese artículo sea deliberadamente ficticio y fraudulento se aplicará el máximo de la sanción.	Pasa a ser el Art. 138: ARTÍCULO 139: Será sancionado con la pena de dos (2) a cinco (5) arlos de reclusión y multa de cincuenta mil (RD$50,000.00) pesos a quinientos mil (RD$500,000.00) pesos a los representantes, responsables o encargados del funcionamiento de las agencias privadas para la emigración y quienes a título personal incurran en las prohibiciones mencionadas en el Artículo 155 de la presente Ley. Cuando el ofrecimiento o propaganda a que se refiere ese artículo sea deliberadamente ficticio y fraudulento se aplicara el máximo de la sanción
ARTÍCULO 144: Los bienes muebles e inmuebles, equipos, así como vehículos y demás medios de transporte, incluyendo aeronaves, embarcaciones, marítimas, utilizados en el tráfico ilegal de Personas, 1o mismo que los dineros de bienes provenientes de tales actividades, serán incautados y puestos a disposición del Estado Dominicano.	Pasa a ser el Art. 143: ARTÍCULO 144: Los bienes muebles e inmuebles, equipos, así como vehículos y demás medios de transporte, incluyendo aeronaves, embarcaciones, marítimas, utilizados en el tráfico ilegal de personas, lo mismo que los dineros de bienes provenientes de tales actividades serán incautados y puestos a disposición del Estado Dominicano.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 145: La deportación o expulsión dispuestas por la dirección general de migración deberá ser motivada y la misma deberá informar a los extranjeros de los recursos jurídicos con los que cuenta.	Pasa a ser el Art. 144: ARTÍCULO 145: La deportación o expulsión dispuestas por la Dirección General de Migración deberá ser motivada y la misma deberá informar a los extranjeros de los recursos jurídicos con los que cuenta. La facultad de decisión de la autoridad migratoria está obligada a preservar las garantías de legalidad del debido proceso. PÁRRAFO I: Los procedimientos se especificarán en 1as disposiciones que dispone el Reglamento de la presente Ley de acuerdo con el estatus legal del extranjero. PÁRRAFO II: En los casos de No Admisión, los extranjeros no dispondrán los recursos contemplados
ARTÍCULO 146: El extranjero recibirá una orden de deportación o de expulsión podrá dentro de un plazo de 48 horas solicitar su anulación al tribunal de primera instancia de su jurisdicción. Este tribunal deberá decidir dentro de un plazo de 48 horas a partir de su apoderamiento. El extranjero podrá solicitar la asistencia de un intérprete y la comunicación del expediente en base al cual se ha tomado la decisión de deportación o expulsión. El extranjero podrá hacerse acompañar por su abogado o solicitar uno de oficio. En los casos de No Admisión el extranjero no dispondrá de los recursos contemplados.	Pasa a ser el Art. 145: ARTÍCULO 146: El extranjero en condición legal en el país que reciba una orden de deportación o de expulsión podrá apelar a los procedimientos judiciales que disponen las leyes del País.
ARTÍCULO 147: La decisión del tribunal de primera instancia podrá ser apelada dentro de 30 días ante la corte de apelación. Sin embargo, esta apelación no es suspensiva de la sentencia de deportación o de expulsión.	Pasa a ser el Art.146 ARTÍCULO 147: El extranjero en condición de ilegalidad en el país que reciba una orden de deportación o de expulsión podrá solicitar su revisión ante la Dirección General de migración dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas. Podrá solicitar la comunicación del expediente con base al cual se ha tomado la decisión de deportación o expulsión y podrá hacerse acompañar por su abogado e intérprete si así lo requiriera. La decisión de la Dirección General de Migración podrá ser objeto de revisión ante la Secretaría de Interior y Policía. Esta revisión no es suspensiva de la sentencia de deportación o de expulsión.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
ARTÍCULO 151: Las Embajadas y Consulados de la República Dominicana en el exterior, sobre todo en aquellos países donde exista una mayor concentración de emigrantes nacionales, deberán fomentar la preservación de la identidad nacional, mediante el estímulo a las iniciativas de organización de la colonia de residentes, a través de la presentación de servicios informativos y culturales.	Pasa a ser el Art. 150: ARTÍCULO 151: Las Embajadas y Consulados de la República Dominicana en el exterior, sobre todo en aquellos países donde exista una mayor concentración de emigrantes nacionales, haciendo efectiva Ia protección de los derechos de los dominicanos residentes en el país de que se tratare y disponer los medios para garantizar el ejercicio de sus derechos. Asimismo, deberán fomentar la preservación de la identidad nacional, mediante el estímulo a las iniciativas de organización de la colonia de residentes, a través de la presentación de servicios informativos y culturales.
ARTÍCULO 161: Los extranjeros que se encuentren en el país bajo el régimen de la Ley No. 95 del año 1939, podrán dentro de un año después desde la fecha de promulgación de la presente Ley solicitar a la Dirección General de Migración o ante la autoridad que se determine, pasar a las Categorías y Subcategoría previstas en la misma, debiendo a tal efecto cumplir rigurosamente con las formalidades y condiciones que se establecen en esta Ley y en el reglamento de Aplicación.	Pasa a ser Art. 160: ARTÍCULO 161: Los extranjeros que se encuentren en el país bajo el régimen de la Ley No. 95 del año 1939, podrán dentro o de un año después desde la fecha de promulgación de la presente Ley solicitar a la Dirección General de Migración o ante la autoridad que se determine, pasar a las Categorías v Subcategoría previstas en la misma, debiendo a tal efecto cumplir rigurosamente con las formalidades y condiciones que se establecen en esta Ley y en el reglamento de Aplicación.
ARTÍCULO 162: El Gobierno Dominicano, mediante decreto establecerá el procedimiento para la regulación de la situación de los extranjeros que se encuentran en territorio dominicano antes de la entrada en vigor de esta ley.	Pasa a ser el Art. 161: ARTÍCULO 162: Ll Gobierno Dominicano preparará un Plan nacional de regularización: 1. Para tal propósito creará una Comisión Especial de Regularización integrada por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, el Secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, el Director General de Migración, un representante del Senado, un representante de la Cámara de Diputados, un representante de la Junta Central Electoral, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, un representante de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y refugiados, un representante del sector empresarial, y un representante del sector laboral.

Texto original proyecto Ley de Migración	Texto reformado por Comisión Consultiva
	2. Dicho Plan Nacional de regularización deberá contemplar al menos los siguientes criterios: tiempo de radicación, vínculos con la sociedad, condiciones laborales y socioeconómicas. Asimismo, deberá establecer un registro de extranjeros, los procedimientos de implementación del Plan y Ias condiciones de apoyo institucional y logística. 3. La Comisión Especial de Regularización deberá rendir un informe al Poder Ejecutivo en un plazo de 60 días a partir de su designación. 4. A partir del Informe de la Comisión Especial de regularización, el Gobierno Dominicano mediante decreto establecerá el procedimiento para 1a regularización de Ia situación de los extranjeros que se encuentran en territorio dominicano antes de Ia entrada en vigor de esta Ley. 5. La Comisión Especial de Regularización, apoyará al Poder Ejecutivo en todo el proceso de regularización, teniendo en el mismo una función de seguimiento.
ARTÍCULO 163: Dentro de los ciento veinte (120) días de la promulgación de Ia presente Ley el Poder Ejecutivo dictará el Reglamento de Aplicación de la misma.	ARTÍCULO 163: Dentro de los ciento veinte (120) días de la promulgación de la presente el Poder Ejecutivo dictará el Reglamento de Aplicación de la misma. PÁRRAFO: La presente Ley entrará en vigencia aun cuando pasados los 120 días establecidos para la preparación del Reglamento el mismo no se haya elaborado.

SEGUNDA PARTE:
POLÍTICA MIGRATORIA
Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO
(Escritos de 2014-2024)

Introducción

De qué se trata

Esta segunda parte se organiza en tres capítulos y da continuidad a muchos asuntos tratados en la primera parte, pero en un nuevo contexto. Salvo el parágrafo 1 del capítulo 5, titulado «Democracia y migración», totalmente inédito, que discute la compleja relación entre la cuestión migratoria y el desarrollo democrático, el resto de esta segunda parte fue publicado completa o parcialmente en revistas especializadas. Aun así, para su inclusión en el libro esos textos fueron revisados y ampliados.

Como fue indicado, el parágrafo 1 del capítulo 5 discute la relación entre democracia y migración. Parte de una premisa sencilla: la de que en la sociedad contemporánea globalizada y sostenida sobre un marco de interacciones sociales crecientemente transnacionalizadas, la democracia en su formato institucional y en su dimensión cultural hoy día se encuentra condicionada profundamente por el peso de las migraciones que en la esfera de los Estados naciones transnacionaliza la zapata social en que descansa toda sociedad y se mueve toda cultura. Esto, más temprano que tarde, termina transformando las instituciones políticas y el imaginario ciudadano —la cultura—, lo que por esa vía conduce a un nuevo marco de relaciones entre los miembros de la comunidad política. A partir de ahí, el camino que tomará la comunidad democrática se mueve en un *continuum* que decidirá el porvenir de la democracia como ordenamiento político que ha sido la nota distintiva de Occidente en lo que todavía llamamos modernidad. De un

lado podríamos estar moviéndonos hacia un nuevo esquema normativo e identitario crecientemente individualista y autoritario, donde el Estado, como categoría articuladora del orden social, se encuentra cuestionado y correlativamente no asoma en el horizonte histórico un esquema político y civilizatorio alternativo que pueda asegurar la cohesión social sobre bases civilizadas y «modernas», vale decir, libres, seculares y enraizadas en una tradición positiva, esto es, apoyada en una cultura científica y humanista. Por otro lado, podríamos finalmente movernos hacia un mundo pluralista y tolerante donde emerja una nueva visión de la convivencia humana basada en el respeto mutuo, la libertad y un sentido integrador del conflicto y la diferencia. Por lo pronto, en la actualidad este camino se encuentra poblado de dificultades y obstáculos que a ratos nos hace pensar en su imposibilidad como alternativa de futuro.

Asimismo se discute la problemática de las políticas migratorias, deteniéndonos sobre todo en el debate acerca del significado de una política migratoria con perfiles democráticos, así como en un análisis que persigue pasar balance a los resultados del llamado PNRE y la Ley 169-14, instrumentos mediante los cuales el Estado dominicano ha tratado de asumir la problemática de la irregularidad migratoria en el país, pero también algunos problemas derivados, como es el caso de los derechos de nacionalidad de los descendientes de inmigrantes que residen en el país en condiciones irregulares. El problema que subyace en el fondo se resume en una paradoja: por un lado, en muchos sentidos, el Estado es el gran hacedor de las condiciones políticas mediante las cuales la irregularidad migratoria se ha constituido históricamente en el mecanismo a partir del cual el trabajo inmigrante ha terminado representando un vehículo central del mercado laboral, en lo que a su vez la economía dominicana ha hecho descansar gran parte de las condiciones de su competitividad sistémica de cara al mercado

mundial del cual forma parte. Por otro lado, ese mismo Estado, a partir de un determinado momento histórico que podemos localizar tras el derrumbe de la economía exportadora tradicional en torno a la producción azucarera a finales de los años ochenta del siglo XX, ha intentado intervenir en el mercado laboral, introduciendo un canon de formalización o regularización del trabajo inmigrante que le permitiera controlar la dimensión inmigratoria del mercado laboral, al tiempo que se enfrentaba un acelerado proceso de transnacionalización económica y social, que no solo abrió el mercado laboral a una competencia regional y global, sino que transnacionalizó sus condiciones sociales. Esto ha traído aparejado un conjunto de problemas de orden político, cuya punta del iceberg es el desarrollo de un radicalismo de corte nacionalista que hoy día persigue no solo detener la transnacionalización de la economía, sino también, «de pasada», el marco democrático sobre el que se ha sostenido la modernización política del propio Estado. El parágrafo 3 de ese capítulo ilustra este debate general con el análisis de la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional. La discusión sobre sus consecuencias pone al desnudo cómo en la búsqueda de un canon supuestamente defensor de la soberanía de la nación, esta podría quedar lacerada y se pondría en riesgo derechos humanos fundamentales.

Los capítulos subsiguientes se refieren a algunas consecuencias de los dos grandes problemas discutidos en el capítulo 5. De esta forma, el capítulo 6 analiza el potencial de cooperación entre Haití y República Dominicana a partir de eventos y catástrofes insulares, como el terremoto que afectó a Haití en 2010. A este análisis se suma la discusión en torno a las relaciones con Haití y el tema de la frontera. Todo este esfuerzo analítico gira alrededor de la compleja relación entre las dos naciones que pueblan la isla de Santo Domingo, en sus dimensiones fronterizas, laborales e interestatales. A este análisis le sigue la discusión del impacto de la Ley 169-14 que perseguía enmendar

las claras violaciones a los derechos humanos de los dominicanos de origen haitiano que produjo la famosa Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional que afectó en sus derechos de nacionalidad a miles de descendientes de inmigrantes nacidos en el país.

Esta segunda parte concluye con un extenso capítulo donde se discute con amplitud los problemas que la nación enfrenta en la construcción de un marco de política migratoria moderna, defensora de los derechos humanos, pero celosa en la defensa de la soberanía nacional. En rigor, este último capítulo constituye una ampliación de las reflexiones y sugerencias que el autor elaboró en tanto miembro de la Comisión de Migración que se organizó en los marcos de la convocatoria nacional del Poder Ejecutivo a fin de producir un gran pacto nacional que permitiera a los principales actores del país (políticos, intelectuales y empresariales) crear un conjunto de acuerdos para brindar una respuesta coherente como país a los retos que en la práctica ha planteado la ya muy prolongada crisis haitiana.

República Dominicana tiene hoy una nueva oportunidad para trillar con éxito el camino de la institucionalidad democrática en materia migratoria. El presidente Abinader y su Cancillería han planteado de manera prudente, pero transparente, responsable y operativa, la necesidad de articular un marco integral de política exterior hacia Haití, al tiempo que las instituciones estatales que bregan con la cuestión migratoria han comenzado a dar pasos firmes en materia de regularización y ordenamiento migratorio.

La presente coyuntura insular, regional y global constituye una excelente oportunidad que tanto el empresariado como la sociedad civil y los actores políticos deben aprovechar sentándose a la mesa de diálogo para articular las políticas que requieren un soporte consensuado tras el propósito de modernizar nuestra institucionalidad migratoria y sobre todo gobernar la migración en un canon democrático.

Los ejes del debate

Las preocupaciones de esta segunda parte de *La paradoja de las migraciones* concentran cinco ejes. En primer lugar, las políticas migratorias como conjunto de procedimientos mediante los cuales el Estado asume su responsabilidad de control, ordenamiento y respeto a los derechos humanos en materia migratoria. Dichas políticas demandan un replanteamiento que no se limite al objetivo de cumplir con la ley migratoria y sus dictados. Debemos asumir el compromiso institucional más amplio que implica una reforma migratoria integral, pero también tenemos la obligación de reconocer que en medio de todo esto se encuentra la necesidad de un replanteamiento sobre los derechos humanos y el objetivo, aparentemente más difuso y etéreo, de fortalecer un marco valorativo distinto al vigente en el que históricamente se ha apoyado nuestra mirada al fenómeno migratorio, la cual ha sido esencialmente autoritaria, verticalista y burocrática, sin capacidad de diálogo con la sociedad y resistente al cambio y la modernidad. Todo ello obliga, como es obvio, a democratizar nuestra cultura política. Unido a esta necesidad debemos reconocer que, en un contexto de crisis permanente, en que se ha desenvuelto en los últimos cuarenta años la política haitiana y la específica crisis que hoy vive esa nación, que prácticamente ha disuelto sus instituciones estatales, la preocupación dominicana en la defensa de su soberanía no es solo legítima y natural, sino necesaria e impostergable.

De esta manera, se impone un segundo propósito reformador: rechazar, de una vez por todas, la mirada intolerante que desprecia y excluye al «otro» como procedimiento que organiza nuestras relaciones con la inmigración y los países de origen de nuestros inmigrantes, pero también ante los países hacia los cuales se mueven nuestros emigrantes. La vida democrática no la define y articula simplemente el gobierno de las mayorías. Como forma de vida política la democracia se sostiene en el diálogo que busca el acuerdo entre los miembros de la comunidad

política, a propósito del manejo de los problemas comunes que le aquejan. La comunidad democrática hace de la tolerancia recíproca entre sus miembros un principio articulador determinante de su éxito y estabilidad como orden político.

Si a mediano y largo plazo no logramos avanzar en el fortalecimiento de valores democráticos que funden un clima de respeto mutuo, es poco menos que imposible asumir estrategias de gobernanza migratoria de carácter democrático, trillando el camino hacia el autoritarismo y el miedo como lógica de control y dominio, cuyos resultados ya los conocemos en nuestra historia republicana.

Un requisito inevitable de la gobernanza migratoria, como de cualquier política democrática, es la fortaleza institucional del Estado. En el caso de las migraciones como objetivo de políticas públicas, se hace imprescindible un marco normativo estable y transparente que permita a las instituciones estatales conectadas al fenómeno migratorio coordinar sus acciones, mantener una relación de diálogo abierto con la sociedad y asumir los compromisos nacionales e internacionales del Estado como condición de eficacia ante el compromiso con los derechos humanos. Si no logramos estos objetivos difícilmente podremos asegurar la independencia del Estado respecto de los poderes mundiales y locales, como condición del ejercicio soberano de la vida política nacional.

La nueva situación mundial nos obliga aún más a respetar las reglas del orden político democrático a escala cosmopolita. En parte porque ello es condición de la existencia de la comunidad democrática mundial a la que el sistema internacional aspira, pero también porque es requisito de la gobernabilidad democrática y el ejercicio de los derechos soberanos de los Estados, inscritos hoy en una lógica de interdependencia creciente entre los Estados naciones. De ahí la permanente necesidad de acuerdos y compromisos serios que aseguren la gobernanza migratoria en el marco nacional y a escala regional y global.

De esta forma, el debate migratorio y su significado político para el porvenir de la democracia dominicana plantea al menos cinco retos que el país tiene que asumir con responsabilidad. En primer lugar, es necesario reconocer que la migración como fenómeno nacional, regional y global constituye un componente determinante del perfil nacional. En segundo lugar, hay que reconocer que las políticas migratorias constituyen imperativos que ordenan los procesos de ingreso y salida de personas al territorio nacional y son componentes básicos en que se funda la gobernanza democrática. En tercer lugar, debemos asumir con realismo, responsabilidad y visión histórica las relaciones con el vecino Haití, recuperar la salvaguarda de la soberanía de la nación y evaluar con claridad lo que dicha relación insular representa para el futuro del país en la sociedad global. Lo mismo podría decirse de nuestra relación con los Estados Unidos, donde la defensa de la soberanía nacional no debe hacernos perder de vista el realismo necesario que oriente la mirada geopolítica hacia la potencia mundial, que es un vecino próximo, y lo nuevo del escenario mundial donde otros polos hegemónicos afloran y se fortalecen. Finalmente, debemos acostumbrarnos a vivir en un mundo en permanente proceso de cambio, lo cual debe permitirnos apreciar con flexibilidad y sentido de responsabilidad las tareas propias de la defensa de nuestra soberanía y la búsqueda del fortalecimiento de la vida democrática que debe fundar nuestra mirada republicana del orden político nacional y nuestros lazos con el sistema de naciones y Estados a escala planetaria.

Lo que sigue debe verse como parte de este esfuerzo colectivo que persigue la salvaguarda de los valores e instituciones democráticos que con tanto esfuerzo hemos construido como nación y preservado como Estado para afirmar nuestra independencia y soberanía como comunidad de mujeres y hombres libres, organizados como nación.

CAPÍTULO V:
Inmigración, democracia y exclusión

Democracia y migración

La cuestión migratoria

Desde la publicación de la primera edición de *La paradoja de las migraciones* en 2007 han transcurrido tres lustros. En general, las tesis fundamentales que allí defendí han tendido a confirmarse. Me explico. La Ley General de Migración 285-04 ha revelado sus carencias, incoherencias y dificultades, mientras la necesaria intervención estatal en la regulación y control de los procesos migratorios ha estado cargada de contradicciones y vacíos. En fin, la modernización de las instituciones responsables de la gobernanza migratoria no ha respondido a las expectativas de cambio. Más aún, en la búsqueda de dicha modernización, el ejercicio de la gobernanza migratoria ha producido una nueva situación que ha añadido otros problemas a las tradicionales dificultades y vacíos del sistema institucional migratorio.

El Estado dominicano se enfrenta a importantes requerimientos en materia migratoria, pero no dispone de los dispositivos institucionales para ello. En la práctica, los esfuerzos estatales en materia institucional le dan vueltas a la noria. Este esfuerzo circular de la gestión pública, en última instancia, es resistirse al cambio. Esto se aprecia en tres asuntos básicos que en los últimos veinte años han enturbiado el «estilo» ordinario, clásico, en que el Estado asume la gobernanza

migratoria. Lo primero que surge son las dificultades de la Ley 285-04. En segundo lugar, la inútil resistencia burocrática a las nuevas reglas del orden democrático global en materia de derechos humanos, cuyo producto señero —sin duda— es la famosa Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional. Finalmente, debe señalarse el orden institucional, económico y político en que se sostiene el mercado laboral de la inmigración, fundado en la baratura de la mano de obra inmigrante y en su negativa a la protección del trabajador, dadas en las propias reglas formales que ordenan dicho mercado laboral. Ninguna de estas tres situaciones puede obviar la efectiva presión que ejercen los problemas del vecino Haití sobre la economía dominicana, sobre todo su excedente poblacional empobrecido, aun cuando tampoco podemos desembarazarnos del simple hecho de que resolver estos problemas constituye una tarea claramente dominicana, más allá de que la República Dominicana no puede ni tiene que asumir los problemas globales y nacionales que aquejan al Estado haitiano.[1]

Hoy nos enfrentamos a una situación muy distinta a la que condujo a la aprobación de la Ley 285-04 en 2004. Se ha recorrido ya un camino largo, a veinte años de habérsele promulgado, tiempo más que suficiente para apreciar sus virtudes y defectos. En materia migratoria tenemos hoy bastantes elementos para reflexionar con cierta objetividad acerca de los desafíos a los que nos enfrentamos como comunidad política.

En primer lugar, apreciamos con mayor claridad las dificultades, pero sobre todo las limitaciones en el diseño y ejecución del llamado Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE). Podemos reconocer cómo los bloqueos burocráticos y las aprehensiones derivadas de una cultura política poco tolerante afectaron el éxito del plan. Asimismo, vemos cómo la radicalización del pseudonacionalismo, con respecto al PNRE y la Ley 169-14, ha bloqueado en muchos sentidos el potencial de éxito de estas acciones de políticas públicas, además de cómo

han dificultado la gobernanza migratoria, mostrando así el vacío de ese discurso y la poca voluntad de construcción racional de una política migratoria realista y responsable por parte del sector reconocido como «nacionalista».

En ese panorama interno debemos evaluar las transformaciones del entorno internacional y sus repercusiones. No se trata simplemente del peso de la globalización en la toma de decisiones en el plano nacional, como tampoco del condicionamiento que impone la economía mundial en los mercados «nacionales». Es algo más prosaico y cercano: los cambios experimentados en los Estados Unidos en la esfera política, cuya punta del iceberg fue obviamente la llegada de Trump a la presidencia de ese poderoso país. El ascenso de Trump puso en la agenda nacional el tema migratorio en un nuevo contexto: el rechazo al inmigrante se producía ahora a partir de una mirada geopolítica que convirtió dicha agenda en un componente importante del esquema más general de política exterior norteamericano hacia países como México, China, el mundo árabe y, naturalmente, el Caribe, en particular Haití y República Dominicana. Sin embargo, en el caso dominicano esto planteó una situación ambigua, pues si bien la inmigración es un tema central para el desarrollo nacional y la vida democrática, el asunto fundamental para el Estado y la economía es el destino de los dominicanos en Estados Unidos. Esta nueva situación se presume muy abstracta y alejada de la vida cotidiana y concreta del país, pero verlo así es un equívoco. En parte porque de esa situación se derivan tensiones no resueltas que el Estado dominicano insiste en ignorar, en cierta medida porque introdujo un nuevo tipo de incertidumbre en las relaciones con el vecino del norte, que, de alguna manera, por sus resultados, agrietó en muchos sentidos las buenas relaciones con Washington. Se trata de la abrupta ruptura con Taiwán y el consecuente acercamiento a China, como también las debilidades de las políticas de seguridad y del mantenimiento de las tensiones con Haití.

La crisis permanente en Haití dificulta las posibilidades de construcción de una estrategia de relaciones con dicho país. Una de las razones es la idea del peligro haitiano exacerbada por la élite conservadora, que además impide un diálogo estable y la asunción de compromisos binacionales institucionalmente sostenidos, en lo cual la élite política haitiana juega a lo que en Haití se conoce como «el cimarronaje». La fase contemporánea de esa «crisis permanente» la define la inestabilidad desatada tras la muerte del presidente Moïse, que dejó el Estado dominicano sin interlocutores legítimos para dialogar en torno al manejo de los problemas que precisamente la crisis provocaba a nivel insular.[2]

El Estado dominicano, bajo la presidencia de Luis Abinader, ha asumido con responsabilidad una política institucional frente a Haití, lo que en a mediano y largo plazos debe generar un correlato positivo en la política migratoria, ya que es el camino para lograr un orden interno y un grado eficiente de control de los flujos migratorios. Aun así, ese camino está poblado de dificultades de todo tipo, desde las propias del ordenamiento burocrático del Estado, el radicalismo xenófobo de muchos actores políticos, hasta las causadas por la cultura y las presiones procedentes de Washington, que no obstante su positiva defensa de los derechos humanos indudablemente tiene una mirada geopolítica sobre esta problemática que en muchos aspectos y situaciones se divorcia de los intereses del Estado nación dominicano.

Migración y democracia

Los problemas de la inmigración remiten directamente a la lucha por la democracia, aun cuando impliquen la necesidad del respeto a los derechos humanos que asisten a migrantes y nativos. De lo contrario, tras las políticas reguladoras y de control migratorio, estaríamos predicando que lo único que asegura la gobernanza en la movilidad de personas es el poder autoritario y no la ley y la razón democráticas.[3]

En consecuencia, aunque no se debe judicializar el debate político, resulta claro que hoy en día este se encuentra altamente condicionado por la presencia de «la cuestión migratoria» y la función jurídico-política que se ha posesionado de ella como un ogro devorador que nos asecha. En un contexto en el cual las decisiones del Estado están fuertemente condicionadas por el Poder Ejecutivo, se hace imperativo que las instituciones estatales respeten el ordenamiento institucional de manera consecuente y que las autonomías de los poderes que componen el Estado sean efectiva, sobre todo en ámbitos como el de la gestión migratoria en materia de derechos y en lo relativo a la salvaguarda de los ciudadanos. De lo contrario, la gobernabilidad migratoria siempre encontrará dificultades, no solo en la organización de los procesos reguladores internos, sino sobre todo en la defensa de los derechos de los miles de dominicanos que residen en otros Estados naciones.[4]

Reitero que no debe pensarse el mundo de la migración fuera del contexto más amplio de la globalización. Esto nos conduce a enfocar las relaciones entre inmigración y emigración. La cuestión asume aquí mucha importancia, pues se debe constituir en un acicate o estímulo para producir un marco normativo coherente entre los derechos que asisten a los dominicanos residentes en el exterior y los que también tienen los inmigrantes residentes en suelo nacional. Sin esa coherencia recíproca, el Estado de derecho flaquearía. Más allá de cualquier otro contenido que aqueje a esta compleja relación, destacan dos asuntos: la globalización en su dinámica y las reglas que tratan de ordenarla, al menos en cuanto a las relaciones entre los Estados, y el contenido claramente cultural de dicha realidad. Es decir, la cultura autoritaria conspira contra el ordenamiento con base en derecho. Los derechos humanos tienen, por su lado, un componente político que los condiciona, y las diásporas, por otro lado, han generado sus mecanismos defensivos en los cuales las identidades cumplen un papel articulador de la voluntad política de estas comunidades.[5]

En la medida en que el sistema emigratorio se ha estabilizado, se ha hecho más visible su dimensión geopolítica. Por una parte, la emigración dominicana ha evolucionado hacia un verdadero sistema, dado que más que la salida en masa, hoy predominan razones de unificación familiar, y los controles de entrada son más fuertes y efectivos. A ello se une el peso de las remesas, que se ha convertido en un componente central de la política macroeconómica del Estado dominicano y en un recurso imprescindible de la reproducción social de las familias pobres, sobre todo de aquellos hogares dirigidos por mujeres con alta descendencia.[6] El otro aspecto es sociocultural y político, y nos referimos a la diáspora. Esta retarda la ruptura de los hijos de nuestros emigrados con su lugar de origen y mantiene la conexión social de la emigración con las comunidades locales, lo que provoca costos en el plano social. Esto a su vez tiene varias consecuencias de orden político: condiciona el ejercicio de los gobiernos locales en las comunidades de donde proceden los emigrados, mientras que en los lugares de inmigración (sobre todo New York, Boston y Madrid) abre una especie de espacio permanente de actividad dominicana, con sus correspondientes efectos en el financiamiento de la política vernácula.

La coyuntura creada con Trump parece haber recompuesto muchos elementos de la realidad descrita. Introdujo, por ejemplo, serios obstáculos en los procesos de reunificación familiar y, de esta manera, ha retardado la ruptura de la segunda generación en adelante con los países de origen. Asimismo, introdujo mayores niveles de vulnerabilidad en toda la comunidad de emigrados en los Estados Unidos, sobre todo en los casos de la emigración mexicana, y también en comunidades como la dominicana, aunque debe reconocerse en estas últimas el alto índice de emigrados documentados y residentes en condiciones de legalidad. Sin embargo, pese a las malas noticias en materia de derechos, esa coyuntura trajo buenas noticias en materia de

empleo, que ha terminado beneficiando a los extranjeros emigrados, en especial a aquellos que residen legalmente. La llegada de Biden a la Casa Blanca modificó algunos de los componentes de ese ajedrez institucional y geopolítico. Si bien la administración demócrata ha intensificado las presiones hacia países como República Dominicana en lo relativo a los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes —principalmente los que aun residen en los bateyes azucareros—, ha tenido que reconocer que en cuanto a derechos hoy día la situación dominicana ha mejorado consistentemente. Lo principal es que esta cuestión se ha convertido en un componente básico de las relaciones de República Dominicana con Washington, lo cual obliga al Estado dominicano a introducirla en la construcción de sus políticas de control y ordenamiento migratorio.[7]

A este escenario debe agregarse las circunstancias creadas con la masiva migración regional multiétnica y multinacional, en la llamada «vuelta por México». Por primera vez en mucho tiempo ese circuito migratorio regional que presiona a Washington en su frontera sur, involucra a muchos Estados centroamericanos, sudamericanos y caribeños en el mismo proceso de movilidad humana. De permanecer este tipo de presión migratoria en las relaciones de México, Centroamérica y el Caribe insular con los Estados Unidos, se conducirá a un reordenamiento de las relaciones interestatales en el control de las fronteras, lo cual afectará las lógicas de control y movilidad en los límites geográficos de esos países. En ese sentido, la vuelta por México de alguna manera forzará a los Estados de la región a importantes cambios en sus políticas migratorias nacionales, encaminados hacia una gestión más cooperativa y con respecto a sus relaciones con los Estados Unidos.

Una formación social que dependa por partida doble de la contribución de sus emigrantes (remesas) y del peso de la inmigración en su mercado laboral de base es extremadamente vulnerable. La conclusión simple e inmediata es que al tema

migratorio debe prestársele atención y no como un asunto político y coyuntural, sino como un tema estructural y de largo alcance.

Además del efecto económico, esta problemática está teniendo consecuencias en el plano social y cultural. Por lo pronto, ha generado un efecto importante en el seno de los grupos familiares, otorgándoles cada vez más un papel articulador a las familias extensas (abuelos, tíos y primos), lo que ha fortalecido las cadenas o redes sociales en las que descansa, en parte, la estabilidad de los sistemas migratorios. Por otro lado, ha redefinido las asignaciones de roles en lo que podrían definirse como los ejes o fuentes de autoridad, depositando en personajes como los abuelos y tíos desempeños que antes descansaban directamente en los padres. Qué no decir del papel que han venido a jugar factores provenientes del mundo del delito, componentes ilegales de los flujos migratorios.

La migración internacional ha fortalecido el reacomodo de las identidades colectivas, que antes tendían a aglutinarse en una cadena de prestigio identitario en el que la idea de la nación ocupaba un rol privilegiado. Aunque esta idea ha permanecido como una fuente fundamental de identidad, se ha ido desplazando en la lógica de los Estados desde sus dominios territoriales, hacia las diásporas, lo que ha configurado espacios multi o pluriculturales donde cohabitan, con igual prestigio y legitimidad, valores y roles propios de la sociedad receptora con estilos culturales específicos del Estado y la sociedad de origen de los inmigrantes.[8]

La cuestión haitiana

Una manera útil de aproximarnos al análisis de las relaciones entre Haití y la República Dominicana consiste en fragmentarlo en tres niveles: el propio de la inmigración, el relativo al comercio binacional y el referente a las cuestiones ambientales y el

desarrollo sostenible. Estos tres niveles, en la práctica, convergen en un solo marco: el de las débiles y difíciles relaciones políticas entre los dos Estados. No debe olvidarse que los problemas bilaterales que históricamente se han planteado encuentran su explicación, en última instancia, en las sociedades, fundamentalmente en las lógicas de dominio y control de dichas naciones por parte de sus élites políticas y económicas. Solo así adquiere sentido la idea de que las relaciones de República Dominicana con Haití deben asumirse en su triple dimensión: inmigratoria, comercial y ambiental.

Esta triple dimensión debería crear las bases de la agenda entre ambos Estados. Pero me temo que ello será insuficiente, pues nos encontramos en una región profundamente afectada por la dinámica de la globalización y, sobre todo, por el peso geopolítico de los Estados Unidos en el Caribe y en particular en el ámbito insular. De ahí que, en lo que se refiere a las relaciones con Haití, no pueda eludirse una toma de posición con respecto a la mirada geopolítica norteamericana hacia la región, como tampoco debe soslayarse la importancia de la cooperación europea y la creciente participación de la economía china en la región.

La insularidad vista por la geopolítica y por los Estados naciones de la isla de Santo Domingo debe reconocer varios condicionantes claves. Si se aprecia el asunto geopolítico con perspectiva histórica de larga duración se observará claramente que, en tanto conjunto de Estados naciones independientes, el Caribe se ha constituido en un espacio político-estatal, a la luz de las cambiantes relaciones del sistema internacional. Partiendo de su configuración como área socioeconómica en la empresa colonial, y pasando por los procesos de independencia en Haití y República Dominicana, que serían difíciles de explicar sino en función del cambio del sistema internacional que produjo la era de las revoluciones burguesas en el siglo XIX, sobre el Caribe ha gravitado la expansión imperial de los Estados Unidos

desde finales del siglo XIX hasta avanzado el siglo XX y durante el actual periodo de la globalización.

Podría conjeturarse que la geopolítica caribeña reconoce cuatro «momentos hegemónicos»: 1) la empresa colonial, 2) la fragmentación del poder europeo y el surgimiento de los Estados Unidos como poder predominante, 3) la política imperial norteamericana y 4) la globalización y su impacto en la esfera geopolítica.

Estas etapas se expresaron en la vida de la isla. Durante la primera fase de la colonia, hubo una sola historia. Este hecho signó el destino de la isla en función de la expansión española en tierra firme y el desarrollo de la empresa azucarera en Cuba. Por su parte, las rivalidades europeas tuvieron repercusión en el Caribe y un impacto muy claro en la isla de Santo Domingo, marcando el inicio de lo que sería la escisión insular, con la incursión francesa en la parte occidental y el avance de su empresa económica. La Revolución Francesa influyó en toda la isla al estimular el inicio de la revolución antiesclavista en la parte occidental y la consecuente independencia de Haití en 1804. La larga ocupación de la parte occidental, a partir de su escisión territorial en los albores del siglo XVII, producto de las disputas entre las potencias colonialistas europeas, no solo condujo a la fragmentación del territorio, sino que, tras la revolución haitiana en 1804, el recién creado Estado haitiano ocupó la parte oriental de la isla. De ahí que la independencia dominicana, a diferencia de las demás naciones latinoamericanas, se produjera no con respecto a España o Inglaterra, sino de Haití, singularidad histórica que marcaría la personalidad nacional de ambos pueblos.

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el panorama geopolítico en el Caribe se transformó, con la clara imposición de los Estados Unidos. Si ese dominio se fortaleció inicialmente por el interés geopolítico sustentado en la llamada doctrina Monroe, ya en las postrimerías del siglo XIX y sobre todo en los

inicios del siglo XX, se le fue sumando el empuje económico, a partir del control financiero de las economías de la región y posteriormente el fomento de la producción azucarera, sobre todo en Cuba y en la República Dominicana.

Tras la guerra fría, la geopolítica norteamericana en el Caribe introdujo cada vez más una preocupación ligada al orden mundial y, en ese sentido, Cuba pasó a ocupar el centro estratégico. En lo adelante, ello condicionó las decisiones en los procesos de transición posautoritarios, sobre todo en los dos países que compartían la isla de Santo Domingo: Haití y República Dominicana. Las principales líneas de acción de Estados Unidos en la región estuvieron determinadas por el periodo que va desde el ascenso al poder de Fidel Castro en 1959 hasta el fin de la Unión Soviética en 1991.[9]

Esto puede apreciarse en la ocurrencia de varias crisis: a) muerte de Trujillo en República Dominicana e invasión norteamericana de Santo Domingo en 1965; b) transición democrática en República Dominicana en 1978 y fin de la era duvalierista en Haití en 1981; c) ocupación de Granada en 1983 y golpe de Estado en Haití y regreso al poder de Aristide; d) fraude electoral en República Dominicana en 1994 y salida de Balaguer del poder y ascenso de Leonel Fernández al gobierno en 1996.

Pero hubo un proceso de transición posautoritario que, en la práctica, resultó incontrolable e introdujo un nuevo componente que desde los años 80 ha afectado los diseños estratégicos de los Estados Unidos en el Caribe. Nos referimos a la crisis política permanente del Estado haitiano. En primer lugar, la crónica ingobernabilidad en el Haití pos-Duvalier ha influido en esos diseños no solo hacia Haití, sino también hacia la República Dominicana, y ha obligado a los norteamericanos a efectuar un manejo muy conservador del «escritorio dominicano» en el Departamento de Estado y a someter su posición a las repercusiones que la acción dominicana pueda tener en asuntos como las migraciones y sus consecuencias en la política interna

haitiana. En segundo lugar, la crisis haitiana ha conducido a los Estados Unidos a definir políticas de franco enfrentamiento a las Naciones Unidas, sobre todo en la cuestión militar y el control de la frontera dominico-haitiana. El tercer asunto es el de los derechos humanos, lo que ha perjudicado notablemente las buenas relaciones con el Estado dominicano. Paradójicamente, la situación haitiana ha creado un esquema de cooperación regional en dos frentes. El primero orientado por la colaboración europea, que ha obligado a los países de la región, y sobre todo a República Dominicana, a insertarse en un organismo asociativo para acceder a los fondos (CARIFORUM). Por el lado norteamericano, el apoyo ha sido inestable, pero orientado más bien a las inversiones en áreas estratégicas, como las zonas francas (Iniciativa para la Cuenca del Caribe), y a la sostenibilidad del desarrollo y la agenda de seguridad regional.

Hay que asumir las cosas como son. En las condiciones descritas, la ingobernabilidad en Haití no solo determina la política norteamericana hacia el Caribe, sino que le otorga un carácter insular a la cuestión geopolítica en la isla de Santo Domingo. Aun así, y sobre todo en el contexto de la creciente afirmación del paradigma democrático, no puede sostenerse la idea ultranacionalista de una suerte de conspiración a escala global de las grandes potencias con respecto a Haití y sus vínculos con República Dominicana. De lo que se trata es de un permanente incumplimiento de las responsabilidades históricas de las grandes potencias y del propio sistema de Naciones Unidas frente a las apremiantes y dramáticas condiciones del pueblo haitiano, como también resulta claro la conducción de la política interna haitiana por parte de las grandes potencias, que no lo hacen en función de las necesidades modernizadoras y humanitarias, sino más bien de acuerdo con el rejuego político global de sus intereses en su dimensión caribeña. Vale decir, para las grandes potencias que han tenido algo que ver con la historia haitiana, más que un caso de crisis humanitaria y política, Haití

representa una problemática geopolítica, que es asumida según sus intereses estratégicos en la región y no de valoraciones político-institucionales. En esto no hay conspiraciones, sino una fría maniobra geopolítica de una situación histórica creada por esas propias potencias.

Por todo ello, no solo es urgente que el Estado dominicano construya una política exterior hacia el vecino Haití, sino hacerlo con la conciencia de que están en juego los vínculos exitosos o su fracaso del país con los Estados Unidos, la Unión Europea y, sobre todo, el Caribe y el Estado haitiano. Si esa política exterior no se construye, poco puede esperarse de los programas de cooperación o de los acuerdos bilaterales que se establezcan con Haití. La administración Abinader ha comenzado a dar los pasos correctos en este camino, aun cuando la profunda crisis del Estado y la sociedad haitianos hagan difícil plasmar ese propósito y materializar compromisos a corto, mediano y largo plazo.

Hoy en día se hace imprescindible que el país, y en particular el Gobierno dominicano, produzca información «dura», fiable y de calidad sobre la dinámica de la inmigración: sus volúmenes, las necesidades del sector productivo, la orientación de sus flujos, la ubicación laboral de los inmigrantes, su situación de vida, el potencial de integración al país y el respeto a los derechos humanos que les asisten.

Para alcanzar esto no basta con que el Ministerio de Relaciones Exteriores fortalezca sus departamentos vinculados con la agenda dominico-haitiana, es preciso una acción más amplia en el plano institucional: incorporar en esquemas cooperativos las diversas entidades estatales relacionadas con la cuestión migratoria de manera directa o indirecta y que se encuentran presentes en el Consejo Nacional de Migración (CNM), tales como los Ministerios de Interior, de Trabajo, de Agricultura, de Salud, la Dirección General de Migración (DGM) y el Instituto Nacional de Migración (INM).

Este esfuerzo quedaría vacío de contenido y sus resultados serían magros si no va acompañado de un personal técnico de alta calificación, al cual se le brinde seguridad económica y estabilidad en sus posiciones, de forma que la acción de estos expertos pueda sostener una agenda de trabajo coherente y sistemática más allá del ciclo político-electoral.

En materia de desarrollo, el país, en lo posible, debe tratar de separar la presencia de compromisos duros (a largo plazo) de los compromisos blandos (producto del ciclo electoral), que en general obedecen a las coyunturas políticas. Esto debe establecerse como compromiso de toda la sociedad y en esto los partidos políticos, las autoridades congresuales, el empresariado, los sindicatos y la sociedad civil, deben asumir el liderazgo, ya que el Estado —y en particular el Gobierno— no puede hacer gran cosa solo, pues en ese ámbito se definen los acuerdos y compromisos entre los grupos de interés y las fuerzas políticas y económicas.

Si se avanza con firmeza y transparencia por ese camino, no hay que temer a los acuerdos y compromisos en materia migratoria, los cuales deben ser muy bien pensados y diseñados. Las obligaciones internacionales, como elemento central, deben conectarse y en lo posible derivarse de los grandes planes que en materia de desarrollo económico y social se trace el país, y de la modernización institucional y política del Estado democrático. Cualquier acuerdo que se haga al margen de esta perspectiva más temprano que tarde terminará en problemas.

Ese es el trayecto que debemos seguir para institucionalizar un marco de relaciones estables con Haití, vía acuerdos bilaterales en temas no solo comerciales, de seguridad fronteriza y desarrollo sostenible, sino también inmigratorios. Por otro lado, de acuerdo con la gran importancia que ha adquirido la diáspora dominicana para la reproducción social de la nación y la propia economía, el país debería formular acuerdos con los Estados Unidos, encaminados al objetivo de consolidar el vínculo

económico y social de la diáspora con el país de origen, y dotar de mayor fortaleza institucional y mayor acercamiento social y político de los consulados hacia los inmigrantes, sobre todo en los Estados Unidos, pero también en España. Es importante que el Estado dominicano asuma compromisos más abarcadores en cuanto a la defensa de sus nacionales en suelo extranjero y para ello los consulados tienen que desempeñar un mejor y más amplio papel. A ello se une la cuestión de los deportados, con respecto a los cuales el Estado dominicano debería propiciar un compromiso que garantice un mejor trato hacia ellos y potenciar su reinserción en suelo nacional y su incorporación a la vida ciudadana y productiva.

Si en algo tienen razón los neonacionalistas es en la relevancia que para los Estados Unidos revisten las migraciones en la región del Caribe y en específico en el escenario insular dominico-haitiano. Lamentablemente, la interpretación neonacionalista está repleta de ofuscaciones y se apoya en especulaciones y conjeturas que difícilmente puedan sostener una política responsable y realista a mediano y largo plazos.

Los estadounidenses asignan importancia a la cuestión migratoria haitiana en primer lugar porque tiene un peso significativo en La Florida y porque es en ese estado donde hay mayor potencial de entradas masivas de inmigratorias procedentes de Haití. A esto se unen los derechos humanos y la pobreza de ese país. Los dominicanos deben reconocer la dimensión no solo de la inmigración de trabajadores haitianos, sino sobre todo apreciar el alcance de este fenómeno que afecta a toda la isla, y también a toda la región. En consecuencia, República Dominicana, en alianza con otras naciones del continente, debe apoyar toda suerte de acciones que abran oportunidades de desarrollo en Haití, y que además promuevan políticas de sostenibilidad ambiental para toda la isla. Simultáneamente, debe prestar atención al estado de los derechos humanos no solo en República Dominicana, sino también en el vecino Haití.

Las políticas migratorias en la globalización: hipótesis para el estudio del caso dominicano[10]

El problema

Hace dos décadas la preocupación sobre las migraciones se concentraba esencialmente en la emigración, y más en la posibilidad del retorno de nuestros emigrados. En el caso de la inmigración, y en especial de la inmigración haitiana, preocupaba el asunto del volumen. ¿Cuántos son? ¿Cómo viven? ¿Se trata de braceros en condiciones de esclavitud o sobreexplotación? Estas parecían ser las interrogantes que guiaban los debates. Existía inquietud por los dominicanos de ascendiente haitiano, pero era subsidiaria del asunto laboral, y también ocupaba espacio el mito de la «invasión silenciosa».[11]

Hoy esa preocupación ha dado un giro. En el centro del debate se encuentran dos asuntos: ¿Los descendientes de los inmigrantes haitianos en condición irregular son dominicanos? ¿Por qué se les niega la nacionalidad dominicana a la que constitucionalmente tenían derecho hasta la reforma constitucional de 2010? ¿Han resuelto el problema de los descendientes la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional y la Ley 169-14 sobre naturalización? ¿Por qué no se aplica la Ley 285-04 sobre migración en toda su extensión y mandatos? A fin de cuentas, ¿estará faltando un nuevo marco de políticas migratorias? Estas parecen ser los nuevos derroteros del debate público a principios del siglo XXI.

Se ha producido un cambio en el cual el tema de las políticas migratorias se encuentra en el centro de la discusión. Continúan planteándose las viejas cuestiones, pero ahora se subordinan a las urgencias del control inmigratorio, como también se hacen subsidiarias del debate sobre la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes haitianos nacidos en República Dominicana. Tal parece que la preferencia por las políticas corre pareja con el resurgir del nacionalismo.

Todo esto, sin dejar de ser cierto, resulta incompleto. Lo que debe preocuparnos no son las nuevas preguntas, que en realidad no son tan recientes, sino el énfasis contemporáneo que se hace sobre ellas. ¿Por qué hoy damos preponderancia a la búsqueda del control de los flujos cuando antes lo central era el mundo del trabajo de los inmigrantes? ¿Por qué hoy es tan importante insistir en negar derechos constitucionales a los descendientes de inmigrantes y ayer lo pertinente era demostrar que en realidad esos inmigrantes no eran esclavos modernos o jornaleros sobreexplotados?

Avanzaré por ahora una hipótesis que en cierto modo dará coherencia a todo el trabajo: Desde finales de los 90 las políticas migratorias y el problema de la nacionalidad han pasado a ser el foco del debate ante el fracaso del modelo económico neoliberal en materia de estrategias de desarrollo y frente a la apertura de una economía exportadora centrada en los servicios, que obliga a reconocer en la inmigración una de sus bases materiales de apoyo y reproducción. Por otra parte, la crisis del Estado pospopulista, al insertarse en la competencia global, ha provocado una reacción nacionalista que encuentra en el rechazo a la inmigración su eje ideológico articulador.

Naturalmente, los dos asuntos se encuentran relacionados. Pero veámoslos por partes. Esto así, por una simple comodidad expositiva, y también porque de esta manera permite destacar sus relativas autonomías.

Antes, debo aclarar un poco el campo problemático de las políticas migratorias. Por definición, estas, en sus diversas variantes (Mármora, 2002), persiguen el control de la movilidad de las personas. En el caso de la movilidad internacional, el control está condicionado por la separación soberana de los Estados, expresada en las fronteras, en tanto líneas de demarcación que delimitan sus autonomías («soberanas») y el territorio sobre el cual ejercen su poder. Ese control se resuelve mediante negociaciones entre Estados; en primer lugar, con respecto al orden

mundial y al sistema de relaciones interestatales y, en segundo lugar, en el plano nacional a nivel de las relaciones entre empresariados, actores políticos y trabajadores.

La tensión principal que aquí se advierte es que las políticas operan por lo regular en el marco del Estado nación y, en tal sentido, se apoyan en la premisa de la soberanía del Estado, mientras que los flujos dinamizan las relaciones entre los Estados en torno a vínculos económicos. Esto semeja un campo minado que, por definición, condiciona toda política migratoria, principalmente las de inmigración, aun cuando también las de emigración, que en última instancia trillan el camino inverso de las primeras. Vale decir, cada vez más las economías definidas como nacionales requieren de trabajo inmigrante, que se localiza fuera de los límites del mercado laboral internamente controlado. Esto abre una brecha que termina conectando esos mercados con esferas de la oferta de mano de obra allende los límites soberanos del Estado. A su vez, el Estado que controla las fronteras no controla la internacionalización del trabajo que plantea la situación antes señalada. Si dicha situación se reitera hasta configurar un sistema migratorio, se producirá un vínculo entre dos esferas económicas y sociales separadas estatalmente. Por la vía de la política, vale decir de los Estados, se tenderá a regular el movimiento migratorio que estimule las economías y las sociedades conectadas, mientras que desde las sociedades se producirán presiones para la apertura y transnacionalización de los mercados laborales. Si razonamos en la perspectiva neoclásica, frenar los flujos de inmigración supone bloquear los procesos de transnacionalización económica. A su vez, abrir las fronteras y dejar libre el movimiento de mano de obra a nivel de las relaciones entre Estados naciones modificaría las condiciones de articulación de los migrantes a los mercados laborales en los países de recepción, lo que con el tiempo igualaría a migrantes y nacionales y perdería atractivo la inmigración.

Por otro lado, las políticas de control migratorio interactúan con los esquemas o modelos de desarrollo y, por tanto, tienen que ver con las demandas del dinamismo de las economías de recepción de los migrantes. Asimismo, debemos apreciar esas políticas como campos de fuerza que a su vez constituyen instrumentos políticos y espacios de conflictos y tensiones entre Estados, sustentados en relaciones económicas y en la lógica vinculación social entre entidades políticamente soberanas, por lo menos en términos jurídico-institucionales.

A nivel global podemos reconocer tendencias generales en el manejo de los flujos migratorios. Por ejemplo, Blanco (2000) distingue las migraciones premodernas, previas a 1850; las modernas, hasta 1973, y las contemporáneas a partir de ese año. En el análisis de las migraciones modernas, Castles y Miller (2004) sugieren identificar las migraciones antes de 1945, las del periodo de posguerra y las ocurridas a partir de los 90. En cualquier clasificación no solo se definen los flujos en función de su dinámica cuantitativa u orientación, sino también en cuanto a los cambios que se operan en el sistema mundial.[12] Ello se debe a que el sentido de los flujos se reconoce a propósito de la dinámica de los capitales, que son los que establecen las lógicas de atracción, articulación y empleo del trabajo migratorio.

Si aplicamos este enfoque al caso dominicano, observaremos cómo la inmigración, específicamente la laboral y de origen haitiano, se ha perfilado en correspondencia con las dinámicas y los modelos de integración de la economía dominicana al sistema mundial (Báez Evertsz, 1986). Esto no supone una relación de causalidad mecánica entre integración a la economía mundial por las economías nacionales y el comportamiento de los flujos migratorios, más bien diseña un marco o perfil general a partir del cual podemos apreciar la racionalidad que en cada situación histórica adquieren esos movimientos, la inserción a los mercados laborales (inclusión / exclusión en las sociedades

receptoras) y las acciones de control que aplica el Estado,[13] lo que deslinda el alcance de las políticas.

Las políticas como estrategias de control de la movilidad de trabajadores

Puedo ahora plantear mi segunda hipótesis: en el caso dominicano las políticas migratorias se definen según los patrones de control de la movilidad del trabajo inmigrante, en correspondencia con los modelos de inserción histórica de la economía nacional al sistema mundial. En términos históricos podemos reconocer varios momentos de este proceso: a) 1916-1930, cuando se crea un mercado laboral a nivel insular alrededor de la industria azucarera; b) 1930-1961, en el que la plantación azucarera se apoya en un esquema de control nacional del trabajo inmigrante; c) 1961-1986, cuando la apertura democrática recompone las lógicas de control laboral, y d) 1986-2020, etapa en la que la crisis de la economía exportadora tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo de inserción en el sistema mundial corren parejos a la generalización de la mano de obra extranjera en el mercado laboral dominicano.[14] En esta dinámica, a su vez, podemos identificar tres ejes ordenadores del control de la movilidad insular del trabajo: el laboral, el político y el internacional.

En primer lugar, debemos considerar los sistemas económicos en torno a los cuales se ha integrado el trabajo inmigrante en el periodo 1916-2020. Visto en esa amplia perspectiva, podemos afirmar que la inmigración de mano de obra haitiana hacia la República Dominicana se ha efectuado en un *continuum* que va desde una total exclusión social, geográfica y política del trabajo inmigrante en la sociedad receptora hasta la conformación de un movimiento expansivo de la inmigración en el conjunto de la sociedad y la economía dominicanas en un proceso de inclusión segmentada. En este caso, el sustrato material ha sido, de un lado, la asimilación del trabajo inmigrante al sistema de gran

plantación azucarera y, del otro, su integración a una economía exportadora de servicios radicalmente abierta hacia el exterior.

En sus orígenes, la plantación azucarera operó como una economía de enclave (Báez Evertsz, 1986), que se organizaba desde una ruptura o aislamiento de la plantación con respecto al ordenamiento social más amplio en que se inscribía.[15] La plantación ejercía su capacidad de control del trabajo inmigrante en función de tres mecanismos: a) la movilidad interfronteriza, b) su aislamiento de la sociedad dominicana en su conjunto y c) el manejo de la reproducción social del trabajo en la esfera del batey. La aplicación de estos mecanismos en su conjunto estaba asegurada por una supervisión autoritaria que no solo favorecía los procedimientos de explotación del trabajo, sino también la sostenibilidad de la exclusión de derechos ciudadanos. La organización del trabajo en el sistema de plantación estaba asegurada por la segregación del trabajador inmigrante con respecto a la sociedad receptora. La política migratoria era clara, directamente autoritaria y excluyente, incluso en cuanto a la movilidad geográfica del trabajo. La Ley 95 de 1939 es la expresión jurídica más acabada de esta situación. Presentada como ley de extranjería, se dirigía esencialmente a definir las bases jurídicas del sistema de plantación en lo referente a la movilidad insular y estacional de trabajadores migratorios de origen haitiano. Esta ley definía las bases del control de la movilidad asimilándola al ingreso de contingentes.[16]

A casi un siglo de haberse acoplado el mercado laboral de mano de obra inmigrante a escala insular, las formas de exclusión han variado y con ello el control de la movilidad del trabajo. Por lo pronto, se ha diversificado la presencia del trabajo inmigrante en cuanto a su distribución y asimilación a nivel sectorial en el mercado laboral de base: continúa concentrándose en actividades de baja productividad, salarios deprimidos y poca calificación, pero ahora se distribuye en la economía agrícola no azucarera, en las actividades de construcción, sobre todo, y

también ha penetrado en el sector informal urbano. En la nueva situación, los flujos principales de trabajadores inmigrantes ya no se desplazan en la modalidad de contingentes conducidos hacia los dominios de la gran plantación. En la actualidad se trata de un movimiento interfronterizo más diversificado, en el cual la figura del trabajador individual se ha hecho más significativa que el contingente. Esto ha supuesto que en este tipo de movilidad del trabajo inmigrante las funciones de intermediación no solo las controlan élites burocrático-militares organizadas en torno a instituciones del Estado, sino también agentes privados. Es significativo el carácter más o menos difuso de la acción de grupos intermediarios con raíces locales, no controlados estatalmente, aunque vinculados a esferas del poder político y militar.[17]

Desde el punto de vista del control de la reproducción social del trabajo, en esta nueva situación es importante la fragmentación del asentamiento reproductivo, expresado en la crisis del batey como «campo de concentración» de trabajadores inmigrantes. En su defecto, esta lógica reproductiva terminó dividiéndose en diversos mecanismos que van desde la creciente urbanización del batey al interior del sistema de plantación azucarera; el fortalecimiento de pequeños bateyes en los poblados cercanos a los grandes cultivos agrícolas no azucareros, fundamentalmente el café, el banano y el arroz, y los asentamientos marginales de inmigrantes en los poblados hasta el uso de las construcciones en marcha en las grandes ciudades, refugios estacionales para la realización de momentos parciales de la reproducción social del trabajador migratorio, como son las funciones básicas de habitación y alimentación.

Si en el sistema de plantación azucarera la empresa tenía la posibilidad de manejar el proceso de reproducción del trabajador en la esfera laboral y en la cotidianidad (mundo de la vida), además de la reproducción social más allá de la jornada laboral a partir de su control del batey, en la nueva situación esta función se traslada a otras esferas sociales. Por lo pronto, ya no es

posible manipular la circulación de la moneda, como ocurrió en los orígenes de la plantación azucarera a través del sistema de vales. Tampoco se puede diferir al máximo las asignaciones salariales para retener a los trabajadores migrantes, pues hay que retribuirlos de manera semanal y en ocasiones hasta diaria. El sistema de préstamos y adelantos todavía funciona en la esfera rural, pero está prácticamente ausente en la economía urbana.

Si mediante los contratos de contingentes, los empresarios azucareros fiscalizaban la oferta de mano de obra, lo cual les permitía un dominio sin resistencia de los mecanismos de contratación estacional de trabajadores, en el caso de la plantación azucarera el contrato laboral tiende a ser más definido en términos de un acuerdo individual e informal entre trabajador y patrón. En esa nueva situación son los inmigrantes los que pasan a intervenir en la oferta de mano de obra, a partir de lo cual se orquesta un nuevo espacio de relaciones contractuales más heterogéneo, disperso y de mayor poder negociador por parte del trabajador inmigrante.

El último aspecto que deseamos destacar son los mecanismos autoritarios del contrato de trabajo en la plantación azucarera, que hace descansar los términos de los acuerdos laborales en los agentes que organizan los contingentes estacionales de mano de obra, que ponen la relación contractual bajo supervisión directa de las élites políticas, burocráticas y empresariales cohesionadas en torno al poder que tiene la plantación sobre cada trabajador individual, lo cual les permite disolver su identidad en el contingente, y cuya base de legitimidad es la presencia del Estado en el sistema. En este contexto, la condición de irregularidad del trabajador inmigrante frente a su contratista (sea este un empresario agrícola, un constructor urbano o un empresario informal de las ciudades) es lo que decide la lógica del contrato. Esa condición de ilegalidad o irregularidad determina las potencialidades del acuerdo de trabajo, que solo se sostiene en la medida en que se mantenga la exclusión de ese trabajador del

sistema de derechos que establece el Estado en materia laboral y ciudadana. Eso se lograba en el sistema de plantación con la simple reclusión física y geográfica del trabajador en los límites del batey. Para alcanzar esto en la actual situación, se requiere una nueva cultura de la exclusión, que incorpore a la sociedad como un agente de rechazo, de ahí el papel activo del discurso de la ilegalidad, la invasión pacífica y la perversidad del trabajo inmigrante para la nación. Es decir, para asegurar la exclusión, se requiere ahora de la cultura, lo que antes la plantación azucarera garantizaba con el apoyo del Estado, al cerrarse en torno a sí misma y con respecto a la sociedad.[18]

Esto se expresa en el sector informal urbano y en el mercado laboral rural a nivel local en la producción no azucarera. En ambos casos hay una clara facilidad de entrada que beneficia al trabajador inmigrante, el cual puede liberarse en la práctica del control que en la contratación de contingentes tenían las élites reclutadoras. Este es uno de los elementos más importantes que ayuda a explicar cómo hoy el reclutador o intermediario ha perdido poder en relación con la oferta de trabajo migratorio. Por otro lado, la economía informal es muy competitiva. Esto sitúa al trabajador inmigrante como un sujeto que debe competir con sus iguales para optimizar su ligero margen de ventaja, referido ahora a la formación de la oferta de mano de obra. En lo que respecta a las construcciones urbanas, la movilidad del trabajo, ante la naturaleza de ese sistema laboral, resulta muy alta por la volatilidad de las ocupaciones que están envueltas en este mercado. En la economía informal ligada al comercio y los servicios, la volatilidad es menor, pero es mayor la competencia entre los propios trabajadores migratorios.

Dentro de esta lógica, las opciones de salida también son flexibles y no están sujetas a muchas ataduras que retengan o «inmovilicen» al trabajador en torno a las esferas laborales a las que se integra. Una excepción es quizás la del ámbito rural, donde en actividades como la cosecha del café o el arroz, a través

del mecanismo del crédito en la pulpería y el uso de barracones en los lugares de trabajo, el inmigrante es atado al espacio geográfico en que se encuentran los cultivos, por lo menos en los momentos de mayor demanda laboral de las cosechas.[19]

El autoritarismo y el discurso de la ilegalidad como lógica de exclusión

Una de las características más interesantes de la armadura ideológica sobre la cual se sostiene el discurso dominante del neonacionalismo en materia migratoria es lo que he denominado «el discurso de la ilegalidad». En principio, esta postura persigue destacar lo que debe ser un componente axiomático de todo sistema jurídico: la existencia de actos reñidos con la ley que se definen como «acciones ilegales». Aisladamente, el argumento es una especie de marco doctrinal elemental que nadie en su sano juicio negaría.

Pero el discurso neonacionalista apunta a otra cosa. En primer lugar, pretende construir un estigma impugnatorio de los inmigrantes que se introducen en el país sin documentación o bajo condiciones irregulares, al calificar de ilegal a la persona y con ello ocultar su condición de sujeto de derecho. Esto es, la identificación de ilegal termina etiquetando al individuo sobre la base de un estatus jurídico en el cual la condición de persona es negada en tanto el sujeto termina clasificado y definido en función de una sola de las expresiones de su condición jurídica. Por esa vía se establece una lógica excluyente, que no distingue al sujeto portador de derechos, vale decir, al ciudadano, de aquel que comete un delito; en este caso, la indocumentación o el ingreso al país en condiciones irregulares.

Bajo el manto del discurso de la ilegalidad de la condición jurídica del inmigrante, se produce un cerco político a sus derechos. Al despojarse de su condición de ciudadano, en tanto violador de la ley, queda imposibilitado de accionar y de

abandonar esa condición de sujeto ilegal, ya que es visto como un no ciudadano. Eso se ve claro cuando se afirma que los ilegales no pueden aspirar a tener derechos sociales en materia de salud, educación y seguridad social, por cuanto no gozan de la condición de «sujetos legales», pero tampoco se les ofrece la posibilidad del derecho al debido proceso bajo la protección de la ley que violan. Visto así, el «ilegal» es una no persona, un no ciudadano que debe ser excluido de la comunidad social en la cual se desempeña como inmigrante en condiciones irregulares.

De esa forma, el neonacionalismo conforma una mirada desde la cual el Estado es visto como simple maquinaria de fuerza y no como ámbito de relaciones ciudadanas normadas por la ley. La consecuencia práctica del artificio es la dispersión del individuo como sujeto político, el bloqueo a su esfuerzo asociativo como miembro de la comunidad política y el rechazo al reconocimiento del sujeto inmigrante como persona jurídica. A ello se une el condicionamiento mediático de la política moderna. Los comunicadores pagados, «bocinas» profesionales de intereses corporativos, terminan dominando la comunicación en redes, mientras el balance neto es un endurecimiento conservador de los medios.

La cultura autoritaria y sus secuelas institucionales y políticas terminan siendo los grandes propiciadores de la exclusión. En el sistema de plantación esta realidad era más o menos clara en el ordenamiento del poder interno (guardias campestres, vigilancia de las labores en el corte, jerarquía de poderes en los límites de la plantación, vigilancia del batey como espacio geográfico de control). Actualmente, esto se expresa en una lógica de disgregación, pero eficaz: la del trabajo informal y la perpetua evasión del orden laboral formal, el discurso de la ilegalidad que remite siempre a un esquema persecutorio que hace del inmigrante un sujeto cautivo de reclutadores intermediarios, poderes locales con gran ascendiente sobre grupos militares, etc.

El autoritarismo necesita una cultura sobre la cual sostener su práctica de control y dominio. En el caso que nos ocupa, este remite a un no reconocimiento del otro como sujeto. Aquí, el neonacionalismo constituye la pieza articuladora. La idea de pertenencia a la nación divide a los sujetos en ciudadanos con derechos (entre otros, el de ser reconocido como nacional) e individuos «legales» sin derechos (a partir de que no poseen el principal, la nacionalidad). Por esa vía se escabulle la condición ciudadana de toda democracia moderna y se inserta como norma el no reconocimiento de derechos de ciudadanía; pero ese estado de cosas no se sostendría si al nacionalismo radicalizado no se asocia el racismo, el cual permite introducir en la lógica de la exclusión una actitud que hace del «otro» un antagonista inferior, despreciable y, en particular, un «enemigo» que asecha permanentemente a la comunidad en tanto un «nosotros soberano», una nación.[20]

Las tensiones de la globalización y las migraciones internacionales

Si bien la globalización, como la literatura tiende a demostrar,[21] debilita la soberanía de los Estados, los procesos históricos concretos demuestran que en muchos sentidos también activa acciones que desencadenan otros procesos tendentes a un mayor control fronterizo. En múltiples niveles de la economía mundial, la globalización unifica patrones productivos y organiza en un verdadero sistema la economía financiera del planeta. No obstante, la movilidad de capitales, de mercancías y, en general, de capacidades tecnológicas no se corresponde con las tendencias a la inamovilidad del trabajo propias de los modelos señalados, si bien es cierto que las migraciones se han dinamizado en los últimos treinta años.

Como reacción a la pérdida de autonomía y el cercenamiento consecuente de la soberanía, en el nuevo escenario mundial

los Estados crean alianzas en medio del complejo escenario de fuerzas económicas y políticas que conciertan tratados comerciales y de integración, como también acuerdos en materia de control del delito, combate al narcotráfico y lucha contra el terrorismo. Estos acuerdos brindan oportunidades para expandir los mercados y combatir la delincuencia transnacional, pero también constituyen mecanismos de respuesta a la pérdida de autonomía con respecto a los poderes económicos globales, básicamente las grandes corporaciones internacionales y el capital financiero. Sin embargo, la mayoría de esos acuerdos no contemplan el tema de la movilidad del trabajo y los derechos de los migrantes, sino que estos se dejan al arbitrio de los Estados, generando un verdadero hiato en materia migratoria a nivel internacional. Los cambios que impulsan la globalización estimulan en muchos sentidos la migración; la ausencia de reglas que ordenen ese proceso produce serias restricciones a la movilidad y debilita el marco de derechos en el cual debe apoyarse.[22]

Las pérdidas de capacidad, de autonomía y de soberanía de los Estados, al tiempo que han estimulado su agrupamiento en diversos organismos económicos y políticos e incluso ciudadanos, producen también posturas nacionalistas que tienden a rechazar la migración. En el modelo hegemónico de cohesión económica de la globalización —el neoliberal—,[23] la flexibilización de los mercados laborales, el fortalecimiento de la economía informal y el debilitamiento del poder sindical atentan, en la esfera del trabajo, contra las posibilidades de los trabajadores para actuar como actores colectivos. Muchas de las luchas que se fraguan se trasladan al consumo con la consecuente pérdida de espacio laboral para la participación social. Esta situación acentúa la ya debilitada capacidad de los trabajadores inmigrantes de lograr que sus derechos laborales básicos sean atendidos, lo que los conduce a sumergirse en la economía negra no solo informal, vale decir, en la economía desregulada, basada en la propia

irregularidad del individuo en cuanto sujeto de derechos. Eso es precisamente lo que hace atractivo al trabajador inmigrante para el capital.

Debe reconocerse que los cambios tecnológicos en las comunicaciones y el transporte facilitan la movilidad de personas a una escala nunca vista. Eso es algo que fortalece el potencial migratorio y convierte su dinámica en un componente propio del nuevo orden económico y social. Los recursos y capacidades tecnológicas no solo facilitan los desplazamientos de personas, sino que ofrecen la oportunidad a los migrantes de mantener relaciones activas con sus comunidades de origen. Esto, unido a los cambios en la economía mundial tendentes a la flexibilización del trabajo, la desterritorialización de la producción y el creciente fortalecimiento de las economías de servicios, potencia la construcción de comunidades transnacionales, fenómeno que modifica las lógicas tradicionales de asimilación e integración de migrantes en las sociedades receptoras.

En la República Dominicana el panorama descrito encuentra un terreno fértil, pues se ha tercerizado como economía exportadora de servicios.[24] Sin embargo, en esa economía reconocemos una suerte de dualismo productivo. El sector más activo se orienta hacia la exportación de servicios en dos áreas básicas: el turismo y las llamadas zonas francas. En ambas áreas se evidencia un agrupamiento de trabajadores manuales en los mercados laborales integrados a esos circuitos productivos. Esto tiene efectos pertinentes en la sociedad. Como diversos estudios demuestran, las zonas francas han creado circuitos de mercado laboral conectados a la economía campesina y a los poblados cercanos a las plantas industriales, con una notable presencia de mano de obra femenina. Esos circuitos han estimulado demandas de servicios que robustecen economías informales.

En las ciudades, el sector informal se fortalece al aumentar el número de trabajadores en esa condición. Los puestos de concentración de estos trabajadores urbanos han sido el pequeño

comercio, la distribución, las labores manuales, el servicio doméstico, entre otros.

Esta nueva economía está muy ligada a los servicios, en particular a las comunicaciones y la banca. Entre ambos sectores las conexiones son complejas, pero en lo que respecta a la productividad, el trabajo informal tiene presencia en las escalas más bajas. Por ejemplo, limpieza, mensajería, etc. En las grandes empresas comerciales, la banca y el turismo, el sector informal suple servicios no ligados a ellos. Eso lo hace por dos vías: a través de las labores que ofrece a las economías familiares y mediante el comercio de oficios y alimentos dirigido a quienes ocupan posiciones en la actividad moderna, como la venta al detalle en las calles, limpieza y tareas duras, transporte colectivo, etc.

En ese mercado laboral fragmentado y desigual es que se inserta la inmigración. Esta se ha recompuesto en el país en consonancia con los cambios de la estructura económica dominicana y ha reaccionado a sus demandas. De esta forma, ha disminuido el poder de atracción de mano de obra inmigrante por parte de la industria azucarera, se han fortalecido las economías agrícolas regionales en torno a producciones de alta demanda de obreros que es cubierta por la oferta de trabajo inmigrante, y en las ciudades el boom de las construcciones encuentra en la inmigración la fuente de trabajadores para realizar los trabajos duros. En la economía informal la inmigración tiene fácil acceso y en los servicios domésticos se abren cada vez más las puertas a la mujer inmigrante, como también en el pequeño comercio. En el turismo la inmigración cubre necesidades laborales de poca calificación e, incluso, en servicios que requieren ciertas habilidades idiomáticas muchos inmigrantes que las poseen ocupan espacios. En resumen, la oferta de mano de obra inmigrante se ha esparcido por la economía dominicana, en consonancia con la lógica clásica: la de suplir mano de obra barata en nichos que requieren poca calificación y grandes esfuerzos. También se ha extendido en la economía informal y el

servicio doméstico. De esta manera, se ha hecho más visible la presencia de la inmigración en el mercado laboral dominicano.

Nacionalismo y relaciones binacionales

Como ha demostrado Castells,[25] la globalización obliga a los Estados naciones a establecer acuerdos cuyas condicionantes limitan en la práctica su acción soberana. Por ejemplo, las aperturas conducen a las economías «nacionales» a introducir variables que el Estado no puede controlar, y quedan sujetas a los vaivenes del mercado mundial, cuyos ejes hegemónicos son las grandes corporaciones transnacionales, las empresas de comunicación, las redes financieras, entre otros, y, en todo ello, el Estado aparece como un componente subordinado. De esta manera, los acuerdos económicos, la permanente actividad crediticia internacional y la inversión extranjera drenan capacidades de control a los poderes estatales nacionales. En muchos casos, esta nueva situación erosiona no solo la soberanía de los Estados, sino también su propia capacidad institucional para organizar la gobernanza. En este mundo globalizado, las nuevas circunstancias generan reacciones nacionalistas, sobre todo en países periféricos y en proceso de desarrollo, en los que prevalece una lógica política y económica de constante incertidumbre e inestabilidad.

Por otro lado, se verifican procesos que definen paradojas. La globalización en materia de mercados y la producción de «bienes culturales» (la economía de símbolos) tienen una clara tendencia homogeneizadora en cuanto al intercambio de bienes (mercados). Ese mismo proceso a escala planetaria genera polarización y fragmentación social, que acentúan la desigualdad y resultan en la activación de tensiones y conflictos no solucionados, a los cuales los Estados naciones se enfrentan sin respuestas a mano. Una de estas repercusiones es la reacción nacionalista ante la globalización y sus tendencias homogeneizadoras y

polarizadoras. Los Estados se sienten estimulados a adoptar acciones y mecanismos defensivos que abren una carpeta de conflictos a escala planetaria. Al mismo tiempo se suscitan réplicas culturales de la clase política y los grupos vulnerables, que, en ambos casos, introducen un tipo de conflicto en el cual el «nacionalismo» aparece como la tendencia más acentuada.

Los esfuerzos nacionalistas como respuesta política autoexcluyente del sistema interestatal son vanos. La globalización produce impactos múltiples a niveles macro y microeconómicos y sociales que no solo conectan las economías nacionales y locales con el mercado mundial, sino que también reordenan el tejido social y la cultura.

En el caso que nos ocupa, hay que reconocer que a los Estados dominicano y haitiano les ha sido difícil modular políticas de cooperación e integración económica al ser la migración el punto de conflicto. Sin embargo, hoy las dos economías tienen mayores lazos en términos comerciales y regionales, pues en la zona fronteriza han surgido verdaderos distritos económicos donde el trabajo inmigrante es central. Haití es hoy el segundo destino de las exportaciones dominicanas después de los Estados Unidos.

En la esfera de las relaciones interestatales dominico-haitianas, el nacionalismo tiende a actuar como el marco ideológico del diseño de políticas, cuyo centro regulador, en el caso dominicano, son las deportaciones masivas, mientras que en el caso haitiano son las sanciones arancelarias. Pero en ambos niveles, las clases trabajadoras han perdido capacidad negociadora, al tiempo que el trabajo inmigrante se generaliza. Paradójicamente, las élites empresariales se distancian, pierden facultades para entablar compromisos y acuerdos, y el futuro de las relaciones queda en manos de las élites políticas. Esto introduce un fuerte sesgo e incertidumbre sistémica, pues se tiende a que el contenido de las relaciones entre los Estados dependa de las coyunturas político-electorales e intereses específicos de los que en ambos lados controlan los poderes del Estado.

La República Dominicana es hoy una sociedad transnacionalizada donde operan al menos tres verdaderas comunidades transnacionales: a) la que interrelaciona la diáspora dominicana con su sociedad de origen, b) la que vincula la inmigración con Haití y c) la que se define en torno a la propia sociedad nacional, siendo esta última un campo subordinado a la primera. En esa compleja cadena de mediaciones económicas y sociales, la inmigración pasa hoy a ser parte de otros campos regionales y globales: a) el de los mercados laborales, b) el de la seguridad regional y c) el de la seguridad fronteriza. Es iluso pensar en una dinámica nacional autoexcluyente de aquellas globales y regionales y, en nuestro caso, insulares. La sensatez de los Estados debe perseguir una adecuación y aprovechamiento inteligentes a esta realidad a escala mundial, y mostrar el rostro generoso de este proceso (ampliación de las áreas de mercado, diversidad cultural, desarrollo tecnológico y mejor competitividad, entre otros), al tiempo que se generan estrategias para minimizar los impactos negativos (desigualdad social, desempleo estructural, problemas ambientales, etc.).

¿Por qué fallan las políticas migratorias en la globalización?

El argumento de Castles[26] concentra su atención en fallas de diseño de los planificadores y, en última instancia, del Estado a la hora de elaborar estrategias de gobernanza migratoria, pero no atina a resolver dos asuntos.

En primer lugar, cabe la pregunta: ¿Puede hablarse de una regla general en las fallas o fracasos? Las políticas migratorias constituyen efectos derivados de políticas más amplias que predeterminan algunos de sus resultados y, por tanto, afectan el manejo migratorio en el orden político. En el país existe un caso paradigmático: el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) y sus dificultades. Este programa surgió como un recurso transitorio que la Ley General de Migración (285-04)

planteó como condición previa al ejercicio exitoso del nuevo esquema ordenador que dicha ley implicaba. Sin embargo, en su instrumentación el PNRE encontró serias dificultades, derivadas del ordenamiento político del sistema de partidos, el centralismo presidencialista del Estado y una cultura autoritaria con un fuerte componente xenófobo en las élites políticas.

La definición estricta de políticas migratorias, limitadas a determinado tipo de acciones estatales, no considera decisiones y prácticas que en la medida en que se articulan como pautas regulares inciden y determinan los procesos de control y regulación migratorios como de absorción económica de los migrantes en el campo productivo. Por esa vía, muchas de las políticas migratorias se convierten, en la práctica, en medidas informales de control social y político. A ello se añade que el Estado concibe controles migratorios no regulados institucionalmente, que en muchos casos son más importantes que las propias decisiones formales. De ahí que el fracaso de las políticas migratorias derivadas de la acción estatal no se debe solo a una gestión burocrática deficiente o una falla en sus diseños. Estos resultados problemáticos no pueden asumirse como un campo aislado de la gestión estatal, ya que comprometen la gestión de los Estados. Estoy convencido de que solo una visión que incluya las políticas migratorias en ese amplio contexto puede tener posibilidades de éxito en su aplicación.

Quizás el problema de mayor calado sea la creciente incertidumbre en el presente contexto global. Ello deriva de varios asuntos complejos, el primero de los cuales es que la migración internacional involucra al menos a dos Estados soberanos con prioridades, lógicas ordenadoras de la movilidad de personas y recursos desiguales, y no necesariamente asumidas en clave cooperativa. Las políticas migratorias que organizan los Estados no pueden verse desconectadas de otras acciones igualmente condicionadas por la globalización en el marco de su soberanía.

Deben tomarse en cuenta las relaciones asimétricas. Los más poderosos imponen determinadas condiciones y acuerdos a los más débiles, lo que limita el alcance de las decisiones de estos últimos, aunque en el conjunto los primeros también queden afectados. Por ello, más que el griterío nacionalista, lo que debe orientar la política pública es la necesidad de preservar la unidad del entramado social y estimular iniciativas que fortalezcan la cohesión, admitiendo las diferencias y defendiendo los derechos humanos básicos y los mecanismos asociativos que fortalezcan al Estado de derecho.

El reto fundamental parece ser la capacidad de otorgar voz, en el sentido de Hirschman,[27] a los sin voz; en hacer de los excluidos una fuente de participación y desarrollo humano que les dignifique; en admitir como legítima la búsqueda de integración y la inclusión plena en la sociedad receptora de aquellos que provienen de una realidad nacional diferente.

La lógica de la exclusión: la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional[28]

La decisión del Tribunal Constitucional dominicano de negar la ciudadanía a los descendientes de migrantes indocumentados nacidos en territorio nacional —especialmente de origen haitiano— constituye una violación de los derechos humanos y condena a muchos dominicanos a la categoría de apátridas. Esto ha puesto a la nación caribeña en la mira de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este artículo analiza el contexto político, los antecedentes y las consecuencias del resurgimiento del nacionalismo y la xenofobia antihaitiana en República Dominicana.

Dada la importancia de la inmigración haitiana para República Dominicana y el hecho de que los afectados con la Sentencia son, en su inmensa mayoría, dominicanos de ascendiente haitiano, las líneas que siguen exploran la magnitud y la dinámica

de estas migraciones, el contexto en el que se ha producido la decisión del Tribunal Constitucional y sus significados. Asimismo, adelantamos la posible evolución de la situación creada por la Sentencia tanto en el plano nacional y binacional como en el marco más amplio de las relaciones en el Caribe.

El contexto histórico

Los problemas que viven hoy Haití y República Dominicana se deben a un proceso histórico complejo, consecuencia de estilos de desarrollo diferentes que han conducido a desigualdades de crecimiento en ambas naciones y, a su vez, modos de inserción en los sistemas mundiales que han implicado distintas formas de dominación por parte de las élites dirigentes, así como culturas políticas diferenciadas que potencian prejuicios recíprocos y habilitan manipulaciones de diversa naturaleza sobre ambas sociedades.

En materia migratoria, este panorama nos retrotrae a la constitución de un sistema de plantación que, a principios del siglo XX, creó un mercado laboral insular que vinculó las economías campesinas haitianas a la lógica productiva de las grandes plantaciones azucareras dominicanas. Ese sistema fue facilitado por la ocupación militar estadounidense en ambos lados de la isla; entre 1915 y 1934, en territorio de Haití, y entre 1916 y 1924, en el de República Dominicana. A finales del siglo XX, la crisis de la economía azucarera dominicana y la crisis política en Haití abrieron las puertas a la inmigración haitiana hacia la economía agrícola no azucarera, al sector informal y a las construcciones urbanas. Pero el punto que enlaza las actuales problemáticas insulares, que tienen como telón de fondo esos trayectos históricos de «larga duración», es fundamentalmente político y se relaciona con los esfuerzos para configurar un orden democrático en ambos países.

La democracia en nuestro país hizo más abierta la sociedad y, por tanto, ayudó decisivamente a la integración de los

inmigrantes haitianos a la comunidad nacional y no solo a nuevos sectores de su economía, pese a las exclusiones que padecían y a las constantes violaciones de sus derechos. La democratización hizo más visible la inmigración y la convirtió en objetivo de la prédica de los partidos y en tema de debate en los medios de comunicación. Sin embargo, al tiempo que se verificaba una mayor integración económica, el estatus de los inmigrantes los hacía más vulnerables, lo mismo que a sus descendientes, y los convertía en objetivos de las disputas políticas. Esto resultó más claro en el caso del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), liderado por Joaquín Balaguer, que manipuló ese proceso para aumentar su caudal de votos, pero también para contrarrestar las simpatías que en la población de migrantes y descendientes haitianos ganaba la figura de José Francisco Peña Gómez (1937-1998), líder popular socialdemócrata y referente del Partido Revolucionario Dominicano (PRD).

En 1990 Peña Gómez abrió una brecha para agrietar la tradicional política de segregación y de autoritarismo. Al consolidarse una serie de alianzas conservadoras desde el Estado, como la que reunió el Frente Patriótico Nacional (FPN) en 1996, la cuestión de la inmigración devino el foco de un discurso despótico que fue adquiriendo presencia en la arena política. Sobre todo el tema alcanzó un gran influjo ideológico en el partido que estaba luchando por la hegemonía: el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), integrante del FPN.

En paralelo al proceso democratizador que se iba abriendo paso, en la vecina Haití la muerte de François Duvalier y el desencadenamiento de una tortuosa apertura democrática produjeron una crisis política que se prolonga hasta nuestros días, la cual se inició con el ascenso al poder en 1986 de Jean-Claude Duvalier, apodado *Baby Doc*. La posterior llegada al gobierno del líder populista Jean-Bertrand Aristide puso al desnudo la resistencia oligárquica al cambio democrático y la endeblez institucional del Estado, a lo que siguió un golpe militar a principios

de la década de 1990. La reacción internacional trajo de regreso al poder a Aristide en 1994, y esos mismos actores internacionales, sobre todo Estados Unidos, forzaron, en la subsiguiente coyuntura, un segundo alejamiento del presidente (y el exilio). El balance de estos últimos años es desalentador: dos invasiones extranjeras, ascenso al poder de René Préval —quien no logró estabilizar sus gobiernos—, penurias humanas acentuadas por un terrible terremoto, la presidencia del *outsider* de la política Michel Martelly. La creciente influencia neoduvalierista bajo su gobierno y el fortalecimiento de la figura de Aristide han creado, además, un clima propicio para la existencia de un verdadero Estado fallido en Haití.

Otra consecuencia inesperada del conflicto haitiano de 1994 fue que, junto con el incremento del comercio binacional, tras la vuelta al poder de Aristide, la cooperación internacional creció en la región fronteriza, lo que inició un largo periodo de cooperación de la Unión Europea (UE), Canadá, Estados Unidos y otros gobiernos, que se proyecta hasta hoy. Ese ha sido un apoyo fundamental en ambos países para el fortalecimiento de las capacidades de respuesta de las poblaciones fronterizas a las transformaciones que trajo el comercio y, en general, al cambio social. El presidente Leonel Fernández heredó el acuerdo entre Préval y Balaguer de 1996, en virtud del cual Haití y República Dominicana crearon una comisión permanente para la cooperación insular, la llamada Comisión Mixta Bilateral (CMB). Para ser justos, entre 1996 y 2000, durante el primer gobierno de Leonel Fernández, dicha Comisión tuvo una intensa actividad, se firmaron muchos acuerdos y se dio impulso a varios programas bilaterales, algunos aún vigentes, en materia de salud, educación, sostenibilidad ambiental, deportaciones y comercio. Sin embargo, el segundo gobierno de Préval, que en sus inicios coincidió con la administración de Hipólito Mejía, enfrentó serias dificultades internas, lo que prácticamente paralizó los trabajos de la CMB entre 2000 y 2004. Aun así, las relaciones bilaterales

se mantuvieron en la buena senda. A mitad del periodo de gobierno de Mejía (2000-2004), hubo algunos conflictos de orden comercial en la frontera que revelaron que, en esa región, en la llamada Línea Noroeste, existía un poder local establecido y que ya se había configurado un verdadero empresariado regional en torno al comercio.

El regreso a la presidencia de Fernández en 2004 (después de una primera gestión en 1996-2000) coincidió con la segunda mitad del segundo gobierno de Préval en Haití. En ese momento, las relaciones binacionales comenzaron a agrietarse. Sin embargo, no se sacrificaron programas de cooperación vigentes en el plano ambiental y de salud. En este escenario optimista, en 2005, ocurrió el conflicto de Hatillo Palma. El acontecimiento desató una verdadera crisis insular, tras las persecuciones que sufrieron ciudadanos haitianos en la Línea Noroeste. Como tal, el de Hatillo Palma, al igual que muchos otros conflictos locales, no hubiera pasado de haber sido considerado como un simple altercado entre ciudadanos haitianos y dominicanos a propósito de problemas típicos de las relaciones interpersonales en los planos doméstico, sexual, comercial o laboral. Pero lo que se desencadenó fue la persecución masiva de ciudadanos haitianos y la crisis binacional. En esas jornadas de violencia, dos haitianos fueron asesinados a machetazos.

Lo que debe llevar a la reflexión con respecto al caso de Hatillo Palma, visto nueve años después, es que a partir de ese acontecimiento se iniciaría una onda expansiva de xenofobia y sentimientos nacionalistas a escala insular, cuyos efectos estamos viendo hoy día, traducidos en acciones como la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional. Hasta Hatillo Palma los desencuentros típicos de las relaciones entre los dos Estados eran los tradicionales: desconfianza recíproca, choque de las agendas estratégicas de las cancillerías, prejuicios seculares de tipo historicista o nacionalista, etc. Podría decirse que, hasta ese momento, el balance de las tensiones apuntaba hacia el fortalecimiento de

un nuevo clima de relaciones de cooperación. Desde ese punto de vista, si nos atenemos al periodo de construcción democrática en la República Dominicana postrujillista (1961-2013), Hatillo Palma marca una ruptura. Pero ¿qué provocó ese hiato?

Aun cuando Hatillo Palma no fue resultado de una «desavenencia histórica» de las relaciones binacionales, como pretende dar a entender el pensamiento conservador neonacionalista, el acontecimiento tiene su historia, consecuencia de un proceso que puede identificarse en sus determinantes y protagonistas. Si nos guiamos por los actores que hicieron de aquel un estandarte de agitación política, la década de 1990 define su principal antecedente, su «prehistoria». Ello es así porque en esos años el antihaitianismo y la propaganda antiinmigración fueron ejes del cerco conservador que se le tendió a Peña Gómez como principal líder popular en ascenso con reales posibilidades de alcanzar el poder en el periodo 1990-1996. Aunque el PRD ocupó el tercer lugar en las elecciones de 1990, ya se perfilaban sus posibilidades de estructuración efectiva como opción de poder. En tal sentido, la campaña de ese año anticipó lo que unos años después representaría un verdadero cerco político y doctrinario contra Peña Gómez. En 1994 se cristalizó definitivamente esa estrategia y en 1996 continuó como programa de una alianza partidista. La Fuerza Nacional Progresista (FNP) de Vincho Castillo y el balaguerismo histórico, y desde 1994 el PLD, fueron los partidos que impulsaron el antihaitianismo como recurso político. En ese lapso se dio forma básica a lo que sería el acoso conservador contra Peña Gómez, y el propio PRD quedó neutralizado por el chantaje ideológico que esta estrategia produjo sobre su propia organización: el pseudonacionalismo, la supuesta invasión silenciosa de nacionales haitianos, la puesta en cuestión de la identidad nacional dominicana, el peligro de «exterminio» de nuestra cultura, entre otros elementos.

En ese marco se perfiló el estilo de las relaciones con la vecina Haití en el periodo subsiguiente. Si bien Leonel Fernández llegó

al poder bajo los condicionantes de una estrategia de alianza con la derecha más retrógrada y conservadora, a su vez heredaba compromisos definidos con Haití tras la creación de la CMB por parte de Balaguer y Préval, al final del mandato del primero. A ello debe agregarse que en ese momento Fernández no había cristalizado una visión definida frente a Haití que lo comprometiera con un estilo autoritario o conservador.

Ese sesgo conservador de Fernández vino después de su vuelta al poder en 2004 y, a mi criterio, tuvo su fundamento en tres elementos difícilmente separables. Fernández fue asumiendo a la FNP como una organización política que le brindaba algunos servicios imprescindibles para el afianzamiento de su poder como nuevo líder de la derecha. De alguna manera, entendió que esa fuerza política le aseguraba la lealtad de grupos conservadores de la alta clase media, de un empresariado temeroso de los cambios que imponía el mundo globalizado, de sectores de las Fuerzas Armadas educados en el antihaitianismo y el mostrenco nacionalismo y finalmente de los grupos más moderados del alto clero católico.

A ello se añadió lo que quizás sea el asunto principal: el discurso de la FNP le brindaba a Fernández la manera de racionalizar la nueva política que estaba asumiendo el PLD. En primer lugar, mantenía el perfil nacionalista que fue propio de ese partido desde su nacimiento, aunque ahora con un rostro reaccionario. La FNP representaba, además, una alternativa cohesionadora de todas las fuerzas políticas —mediante la invocación a la patria y el nacionalismo ante el enemigo externo—, que le permitía al presidente elaborar un discurso que aspiraba a liderar todo el espectro político nacional (y cohesionar el Ejército), sin el riesgo del nacionalismo de corte socialista del PRD. Ese discurso era militante en la defensa de la centralidad del Estado para la seguridad de la nación y el sostenimiento de la República, sin la faceta antiimperialista o antiempresarial de la vieja izquierda.

El impacto de la inmigración haitiana

República Dominicana es hoy una nación migratoria por partida doble. Más de dos millones de dominicanos viven en el extranjero, concentrados sobre todo en dos grandes ciudades: Nueva York y Boston. A ello se suma una emigración más tardía a Puerto Rico, Venezuela y Europa, sobre todo a España. Por otro lado, el país acoge a una población inmigrante que, para 2012, alcanzaba las 524,632 personas, como indica la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI). A su vez, los hijos de inmigrantes nacidos en el país sumaban 244,161 en el mismo año. Esto significa que 5.4 % de la población que reside en el país es inmigrante y 7.9 % es de origen extranjero.[29]

La inmigración es predominantemente haitiana, y alcanza el 87.3 % del total de inmigrantes (458,000); y está compuesta en su mayoría por trabajadores jóvenes (77 %). Se trata sobre todo de hombres (65 %), aunque en los últimos tiempos las mujeres haitianas han venido ocupando espacios relevantes.[30]

Contra la opinión generalizada, la población inmigrante haitiana tiene un elevado índice de documentación: 83.4 % posee algún tipo de identificación (acta de nacimiento o de bautismo, pasaporte o cédula de identidad). Casi todos tienen acta de nacimiento del país de origen (92.6 %) y un poco más de la mitad tiene cédula de identidad haitiana (52 %), aunque solo 37.8 % posee pasaporte. Entre los jóvenes la indocumentación es más alta: apenas 1.8 % de los menores de 18 años tiene cédula de identidad y solo 7.7 % cuenta con pasaporte. Esta población se concentra hoy en las grandes ciudades (Santo Domingo y Santiago); las áreas rurales también mantienen cierta relevancia. El índice de desempleo es de 12.3 %, y la cifra se eleva a 26.6 % entre las mujeres.[31]

Entre 2002 y 2012, la población inmigrante vinculada a la actividad económica se incrementó en unas 100,000 personas, mientras que toda la población económicamente activa (PEA)

aumentó en 800,000, incluidos nativos e inmigrantes. Esto supuso un incremento relativo en el volumen general de la PEA ocupada, para pasar de 6 % en 2002 a 7 % en 2012. Los trabajadores migratorios se concentran en cuatro sectores básicos: agropecuario (35.7 %), construcciones urbanas (25.9 %), comercio (16.5 %) y servicios (10.4 %), con un fuerte peso del trabajo informal (44.8 %). La actividad agropecuaria ha ido perdiendo importancia relativa en la concentración del trabajo inmigrante y han ganado peso las actividades urbanas informales, sobre todo en servicios, comercio y empleos precarios.[32]

Deben destacarse los magros salarios de los inmigrantes. Según la ENI 2012, el salario promedio de los inmigrantes haitianos era de 10,261 pesos dominicanos mensuales, equivalentes a 248 dólares. Sin embargo, en las labores agropecuarias el salario mensual se reducía a 6,231 pesos (144 dólares). Las mujeres eran las que tenían salarios más precarios, pues estos apenas se elevaban a 8,106 pesos mensuales (188 dólares), mientras en los hombres alcanzaban los 10,721 pesos mensuales (249 dólares). En cambio, entre los inmigrantes de otros países el salario promedio mensual ascendía a 39,317 pesos, equivalentes a 914 dólares.

La Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional

La Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional debe verse como un producto directo de la pérdida gradual del poder ciudadano y de la exclusión social que intenta asumir por la vía autoritaria los problemas que genera la masiva inmigración haitiana en Santo Domingo. Esta Sentencia debilita las bases de la vida democrática, ya que fortalece un nacionalismo intolerante que persigue unificar la voluntad «nacional» en torno a un esquema conflictivo y autoritario, cuyo eje articulador es el antagonismo con Haití.

Si se aprecian las cosas con calma, la política de exclusión social y de débil ciudadanía en que se ha apoyado la construcción

democrática dominicana reconoce en la inmigración de jornaleros haitianos el fundamento de una alternativa de costos salariales bajos, que ha encontrado en la exclusión de los descendientes las condiciones que permiten organizar un modelo de dominación en el ámbito laboral, especialmente sobre aquellos estratos de menor calificación y formación socioprofesional, donde precisamente se concentra la inmigración de haitianos.

La Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional asumió la exclusión ciudadana de los inmigrantes para mantenerlos como grupo abiertamente fuera de la ciudadanía, y a sus descendientes como ciudadanos de segunda, de hecho, como no ciudadanos, *in extremis* como una minoría apátrida. De esa forma, podemos interpretar la Sentencia como una decisión que intenta sellar el destino de los descendientes de los inmigrantes haitianos en condición de grupo no nacional y, por esta vía, provocar un vuelco de la política dominicana hacia un esquema autoritario que se apoyaría en decisiones unilaterales de las capas dirigentes del Estado; una política de exclusión que socavaría el poder ciudadano en el Estado de derecho, una estrategia de rechazo y conflicto con Haití, y un esquema aislacionista en el plano internacional.

En este marco debemos contextualizar la reacción haitiana ante la Sentencia. La posición tempranamente asumida por Puerto Príncipe fue beligerante. Esto se puso de manifiesto con claridad en las declaraciones de su delegación en la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington, convocada a petición de San Vicente y las Granadinas. En ese encuentro de embajadores, se pudo percibir el perfil de la crisis. Haití adoptó una posición crítica, definiendo como violatorio de los derechos humanos fundamentales el contenido de la Sentencia, y lo mismo manifestaron otros gobiernos caribeños. Si bien Venezuela no expresó la misma beligerancia, dejó entrever que, en efecto, la Sentencia cuestionaba esos derechos. Incluso el secretario general de la OEA José Miguel Insulza expresó que,

si bien había que buscar un entendimiento razonable, le parecía que el asunto era un típico caso donde derechos humanos esenciales estaban puestos en entredicho.

A partir de esa reunión se inició un fuerte cabildeo entre los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), orientado a hacer retroceder la Sentencia. Aunque Haití mantenía su posición, fueron el primer ministro Ralph Gonzalves de San Vincente y las Granadinas y su cancillería quienes mostraron las posturas más duras.[33] Del mismo modo, en la CARICOM todo apuntaba al rechazo de plano de la posición frente a República Dominicana, lo que se plasmó en la decisión de congelar el trámite de entrada al país de la organización, con consecuencias para el Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) que beneficia a República Dominicana con condiciones privilegiadas para la exportación de banano al mercado europeo.

Con estos sucesos en la escena regional, Haití recrudeció su posición de rechazo a la Sentencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita a República Dominicana, a partir de una solicitud algo forzada del gobierno del presidente Danilo Medina. La realidad es que Haití, más que defender a los ciudadanos de origen haitiano, parecía tratar de sacar partido de una complicada situación en la que, en efecto, República Dominicana estaba violando los derechos de una significativa cantidad de sus habitantes, descendientes en su mayoría de inmigrantes haitianos,[34] pero que habían nacido en suelo dominicano y tenían el derecho de nacionalidad. Haití actuaba a sabiendas de que era a organismos como la OEA y la CIDH a quienes les correspondía en rigor asumir el rechazo regional a la Sentencia. Pero también intentaba reposicionarse frente a una agenda más amplia, en la que la migración de sus nacionales fue históricamente manejada como carta negociadora ante los temas comerciales y de cooperación internacional, que siempre habían distanciado a las cancillerías dominicana y haitiana.

Haití, como país expulsor masivo de mano de obra hacia su vecino occidental, ha hecho predominar en las relaciones bilaterales la cuestión migratoria, por encima de la cuestión comercial. En la posición haitiana, no hay, a mi juicio, ninguna intención oculta que pretenda imponer a República Dominicana la agenda global de fusión con Haití. En sus difíciles relaciones, ambos países simplemente reaccionan ante los hechos y tratan de sacar ventajas de las coyunturas; Haití, por el lado de las migraciones, pretende lograr beneficios en materia comercial y de desarrollo fronterizo, y República Dominicana hace lo mismo por el lado del comercio.

Lo que sí ha buscado Haití en el caso que nos ocupa, por la magnitud y naturaleza del problema que ha desatado la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional en materia de derechos humanos, es sencillamente aprovecharse de una situación creada en República Dominicana, a fin de fortalecer su posición ante Estados Unidos, alcanzar predominio en el Foro del Caribe (CARIFORUM) y establecer una mayor cercanía con el CARICOM. Debemos admitir que, con estos pasos, Haití ha recompuesto su situación con respecto a la hegemonía en la isla y está obligando a renegociar relaciones comerciales y económicas a nivel insular. Por lo demás, con el discurso en defensa de los derechos humanos, el grupo en el poder ha ganado legitimidad tanto entre su diáspora como entre sectores de la población haitiana, así como ante organismos de cooperación, lo cual le facilita su batalla política local.

Pero al hacer suya la causa de los dominicanos desnacionalizados de origen haitiano, Haití termina identificándolos como sus nacionales en el debate público, con las consecuencias negativas que esto le acarrea a la hora de reclamar sus derechos como ciudadanos dominicanos. La posición de Haití sería inatacable si simplemente apelara a la cadena de exclusiones históricas que ha conducido a la desnacionalización de este grupo de ciudadanos,[35] pero Puerto Príncipe se equivoca al confundir un tema de derechos

humanos fundamentales, como la nacionalidad que la Sentencia 168-13 pretende negarles a los afectados, con uno de carácter internacional, el de los derechos humanos de los inmigrantes. Al pretender imponerse en la primera cuestión con argumentos y razones propias de la defensa de la segunda, ha debilitado a los dominicanos de origen haitiano que buscaba defender.

Esto plantea un problema de hondo calado: ¿Tiene el Estado haitiano real interés en proteger a sus inmigrantes y a los dominicanos que descienden de estos? No es difícil ponerlo en duda, aunque es claro que en la sociedad haitiana hay grupos políticos, intelectuales y organizaciones de la sociedad civil que sí luchan por la defensa de los derechos de ambos conglomerados humanos. Mi criterio es que, en relación con esta problemática, el Estado haitiano (no la nación haitiana) ha estado sacando ventajas de la violación de los derechos a la nacionalidad de los dominicanos de origen haitiano, apuntalando de ese modo su agenda particular, que se orienta al comercio y a los recursos que aporta la cooperación.

Por su parte, el Estado dominicano no pudo evadir la discusión sobre este asunto. Lo correcto debió haber sido abordar el problema en el adecuado espacio regional: la CIDH. Pero era inevitable esa discusión en el marco binacional, porque de lo contrario el Gobierno dominicano hubiera aparecido como intransigente ante Venezuela y el CARICOM. El presidente Medina hizo lo único que podía hacer: aceptar el debate y recalcar que lo que se pudiera idear para defender los derechos de los afectados correspondía exclusivamente al Estado dominicano. Con ello, sin embargo, dejó en el mismo sitio la discusión del problema.

Aquí se ponen en evidencia las limitaciones de la propuesta del Gobierno y la propia sugerencia del expresidente Fernández: un plan de naturalización especial como estrategia de solución a la violación de derechos y como mecanismo de respuesta a las críticas de la comunidad internacional. El problema es que este plan es aplicable a «extranjeros» que desean hacerse

dominicanos, no a personas que son dominicanas, como ya lo ha advertido la propia CIDH.

Las posibilidades del futuro inmediato

Lo planteado hasta aquí debió conducir al presidente Medina y a los responsables del Estado a pensar el futuro inmediato evaluando con responsabilidad la experiencia de esa coyuntura. De hecho, al afrontar las consecuencias de la Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, el Estado dominicano asumió en la práctica el «choque de trenes» con el sistema internacional que salvaguarda los derechos humanos, en concreto condujo a un enfrentamiento con la CIDH y al conflicto de jurisdicciones.[37] El Gobierno en realidad trató de evadir ese choque con su propuesta de naturalización vía una ley especial que el presidente Medina introdujo al Congreso, tras una consulta con la casi totalidad de los actores partidistas del país.

La idea de la Ley 169-14 que resultó de esta iniciativa constituyó un compromiso con un angosto margen de maniobra para el Poder Ejecutivo, pues si bien abrió un camino para resolver la masiva desnacionalización de los descendientes de inmigrantes cuyos padres se encontraban en condiciones de irregularidad migratoria, lo hizo teniendo en cuenta los límites estrechos que establecía la propia Sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional, al tiempo que subordinaba su aplicabilidad al PNRE, cuyos márgenes temporales eran estrechos. Como se vio después, los miembros del llamado grupo B no tuvieron opciones para restablecer sus derechos de nacionalidad, cuya mayoría quedó en situación incierta. Los del grupo A, a quienes se les había sustraído sus documentos legales otorgados por el Estado dominicano, sí lograron que se les reconocieran sus derechos, pero el proceso ha durado mucho tiempo y once años después de la medida, muchos aún se encuentran en litigio o en trámite para la obtención de sus documentos.

La situación creada agrietó las ya tensas relaciones regionales de República Dominicana con sus vecinos del Caribe y, a la larga, trajo problemas con Haití, Centroamérica y Venezuela, y abrió tensiones con la propia Unión Europea y con Estados Unidos. Dicha situación, en sus efectos negativos, a) robusteció opciones políticas de ultraderecha, como la FNP; b) produjo durante un largo tiempo un peligroso aislamiento internacional del país, que solo la nueva política internacional impulsada por el presidente Abinader ha logrado finalmente romper, y c) aumentó las tensiones con Haití y, por esa vía, produjo un empeoramiento en el manejo de la política migratoria.

Notas del capítulo V

[1] Con la profundización de la actual crisis haitiana, desatada sobre todo tras el asesinato del presidente Jovenel Moïse, en el debate público (nacional e internacional) se ha planteado la cuestión hamletiana de quién debe asumir la principal responsabilidad en la búsqueda de una solución. Ante la magnitud de la inestabilidad del Estado haitiano, en una primera fase, y tras el fortalecimiento de las bandas criminales que se han apoderado del espacio público, los políticos prácticamente desaparecieron de la escena, al igual que quedaron disueltas las principales instituciones públicas. En ese escenario, las autoridades dominicanas asumieron con responsabilidad un liderazgo al plantear que debían ser las instancias internacionales, sobre todo Naciones Unidas y la OEA, los que debían asumir el liderazgo anticrisis. Asimismo, el Estado dominicano reclamó con insistencia la necesidad de la ayuda internacional para Haití, e hizo constar que, si bien era solidario con ese país e históricamente así lo había demostrado, no podía asumir la responsabilidad de la respuesta ante dicha crisis, no solo por lo elevado de los costos, sino también por razones de índole institucional y política en el respeto de la autonomía e independencia de ambos Estados. Las autoridades dominicanas en los foros internacionales reiteraron también que, si bien todos los actores internacionales involucrados en esta tarea debían ser solidarios con Haití, los responsables finales en el manejo de la crisis eran los propios haitianos.

La segunda fase de la crisis haitiana se activó a partir de la acción de CARICOM, que culminó en la creación de un gobierno provisional de cinco miembros, decisión que encontró el respaldo de las Naciones Unidas, de la OEA, Estados Unidos, la Unión Europea y la República Dominicana. A partir de la instalación de dicho gobierno se activó la negociación tendente a restaurar la institucionalidad mínima que se requería de parte del Estado en Haití, mientras que, por otro lado, se activaron las negociaciones para enviar a Puerto Príncipe una misión policial procedente de Kenia, país africano que tempranamente ofreció aportar un contingente policíaco-militar para la restauración del orden. Esta segunda fase cierra con el reforzamiento de la misión militar keniana en Haití y el recrudecimiento de la violencia y las acciones de bandas armadas en Puerto Príncipe.

La tercera fase es la que apenas se inicia, cuyo punto focal es el rechazo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del nombramiento de una misión de paz de la ONU en Haití con un contingente militar, tras el veto a esta propuesta dado por China y Rusia como miembros permanentes del Consejo.

[2] Los problemas del diálogo entre los dos países que comparten la isla de Santo Domingo son de larga data y se remontan a los orígenes de sus respectivos nacimientos como repúblicas. Tras la matanza de 1937, se agrietan las relaciones, pese a que Trujillo impuso una suerte de hegemonía insular durante todo su mandato. Por ello, a lo largo de toda la dictadura en la isla se mantuvo, en cuanto a las relaciones dominico-haitiana, una suerte de *pax romana* autoritaria. La llegada al poder de François Duvalier en 1957 fortaleció el carácter despótico del tráfico de braceros haitianos hacia República Dominicana, iniciado desde los albores mismos de la ocupación norteamericana en República Dominicana. Los acuerdos sobre los braceros entre los dos dictadores (Trujillo y Duvalier) dieron un carácter formal al modelo coercitivo que dominaba el tráfico de inmigrantes. Dichos acuerdos comenzaron en 1952 y se prolongaron hasta 1986. Véase a José Israel Cuello, *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986*. Editora Taller, Santo Domingo, 1997.

[3] Una exposición de esta problemática se desarrolla en la primera parte de este libro. Véase particularmente los capítulos 1 y 2. Para una visión más amplia consúltese mi libro *La razón democrática*, Universidad Iberoamericana-Fundación Friedrich Ebert-FLACSO-Centro Bonó, Editora Búho, Santo Domingo, 2013.

[4] Para el análisis del presidencialismo dominicano véase Wilfredo Lozano, *La política del poder*, 2.ª Edición, FLACSO, Santo Domingo, 2017.

[5] Véase Peggy Levy, *De Baní a Boston, construyendo comunidad a través de fronteras.* Colección Clásicos de la Migración Dominicana. Instituto Nacional de Migración y Banco de Reservas, Santo Domingo, 2023.

[6] Véase *Memoria del Seminario Internacional Migración, Remesas y Desarrollo*. Instituto Nacional de migración, 2022.

[7] La nueva administración de Trump muy probablemente no modifique sustancialmente en esta materia laboral el enfoque que ha predominado en la administración Biden. En muchos aspectos puede que incluso sea más exigente.

[8] Véase Alejandro Portes y Rubén G. Rumbaut, *América Inmigrante*, Anthropos, Barcelona, 2010.

[9] Véase Pedro Baños (2024): *Geohispanidad. La potencia hispana en el nuevo orden político*. Ariel, Barcelona. Específicamente véase a Iván Gatón, capítulo 5: «Una mirada histórica y geopolítica de España e Hispanoamérica en un orden global posoccidental», pp. 259-265.

[10] Texto publicado originalmente en la revista *Estudios Migratorios* del Instituto Nacional de Migración de República Dominicana, Núm. 1, enero-junio de 2021, pp. 44-87.

[11] Para mayor detalle de estos debates, véase la primera edición de mi libro *La paradoja de las migraciones. El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana*, publicado por la Universidad Iberoamericana y FLACSO en 2008. En el caso dominicano el debate de los 90 se sintetiza en Wilfredo Lozano y Bridget Wooding (Eds.), *Los retos del desarrollo insular,* impreso en Editora Búho, Santo Domingo, 1991. Un análisis más detallado de las políticas migratorias en sus consecuencias políticas y su racionalidad como lógicas de control del Estado sobre el mundo del trabajo, específicamente inmigrante, véase a Lozano y Báez Evertsz, «Políticas públicas y relaciones domínico-haitianas. De la movilidad insular del trabajo a las presiones de la globalización», en Wilfredo Lozano y Bridget Wooding (Eds.), *Los retos del desarrollo insular* (2008). Véase también a Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, PAIDOS, 2002. En un marco comparativo más general, véase a Manuel Castells, *La sociedad red: una visión global*, Alianza Editorial, Madrid, 2006; Alejandro Portes y Josh Dewind (Comps.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.

[12] Alejandro Portes y John Walton, *Labor Class and the International System*, Academy Press, London, United Kingdom, 1981.

[13] *Ibidem*.

[14] Véase a Lozano, *La paradoja de las migraciones. El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana, ed.* cit., y Ceara *et. al.*, *Política social,* t. III, PNUD, Oficina de Santo Domingo, s. f.

[15] Véase a Franc Báez Evertsz, *Braceros haitianos en República Dominicana*, Editora Taller, Santo Domingo, 1986. Este libro, con dos ediciones (1984 y 1986), es la referencia clásica en cuanto al dinamismo global de la inmigración haitiana hacia la economía azucarera dominicana.

[16] Para un análisis del significado de dicha ley en la esfera del sistema de plantación, véase a Báez Evertsz, *Braceros haitianos en República Dominicana,* Colección Clásicos de la Migración Dominicana. Instituto Nacional de Migración y Banco de Reservas, 2022. Ver también a José González Tapia, *Legislación migratoria de la República Dominicana,* Imprenta Costa Brava, Santo Domingo, 1984, que reúne la legislación migratoria dominicana desde la promulgación de la Ley 95 en 1939 hasta la Ley 8 que crea la Comisión Aeroportuaria.

[17] Para una visión general de estos cambios, debe verse la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012-2017).

[18] Para detalles de estos procesos, véase a Moya Pons *et al.*, *El batey: estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar,* Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, 1986; Báez Evertsz, *op. cit.*

[19] Este aspecto está bien desarrollado en el libro de Báez Evertsz, *op. cit*.

[20] Para una visión general del problema, véase a I. Wallerstein y E. Balibar, *Raza, nación y clase. Las identidades ambiguas*, Editora IEPALA, Madrid, 1988.

[21] Véase la monumental obra de Manuel Castells, *La era de la información,* Vol. 1: *La sociedad red*, Editorial Alianza, Madrid, 2005.

[22] De los acuerdos regionales que se reconocen en el sistema global, el de la Unión Europea fue el primero que contempló la libertad de movimiento de los trabajadores entre los países que integran el acuerdo. Aun así, en la Unión Europea existe un complejo de ordenamientos reguladores y limitadores de esa movilidad.

[23] Joseph E. Stiglitz, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Madrid, 2006.

[24] Jorge Pizarro, *América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

[25] Manuel Castells, *op. cit*.

[26] *Ibidem*.

[27] Véase Albert O. Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

[28] Publicado por primera vez en la revista *Nueva Sociedad*, núm. 251/ mayo-junio 2014. Bajo el título «República Dominicana en la mira. Inmigración, exclusión social y despojo ciudadano».

[29] Las cifras estimadas de la inmigración para el 2024 se pueden apreciar en el capítulo 7 de este libro.

[30] Datos tomados del *Informe general 2012* de la Encuesta Nacional de Inmigración (ENI) en República Dominicana, estudio auspiciado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de República Dominicana, 2013.

[31] Véase *Inmigración, género y mercado de trabajo en la República Dominicana. Estudio complementario al informe de la ENI 2012*. Naciones Unidas, Santo Domingo, 2013. En 2017, cuando se realizó la segunda ENI, estas cifras no habían variado mucho, a saber: 497,825 para el total de inmigrantes procedentes de Haití y 252,349 para sus hijos nacidos en República Dominicana. La otra inmigración procedente de otros países se constituía en 2017 del siguiente modo: 73,108 para la población inmigrante no haitiana y 24,697 para la población de descendencia nacida en República Dominicana. Para ampliar este análisis véase el capítulo VII, específicamente la nota 2 (infra).

[32] Véase el *Informe general 2012* de la Encuesta Nacional de Inmigrantes en República Dominicana (ENI), estudio auspiciado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y la Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana, Santo Domingo, 2013. Un análisis más detallado se encuentra en el estudio *Inmigración, género y mercado de trabajo en la República Dominicana*, UNFPA 2013. Estudio complementario a la ENI 2012.

[33] En el momento en que se dictó la Sentencia 168-13, San Vicente y las Granadinas ocupaban la posición directiva del CARICOM, y se mostraron más duros con la medida, posición a la que se sumaron después otras naciones caribeñas, como Trinidad y Tobago.

[34] En el momento en que se dictó la Sentencia 168-13, San Vicente y las Granadinas ocupaba la posición directiva rotativa del CARICOM.

[35] En lo que tiene que ver con el comercio y las relaciones económicas en general, Haití prohibió las importaciones de huevos y de plásticos provenientes de República Dominicana. Véase a Wilfredo Lozano y Bridget Wooding (Eds.), *Los retos del desarrollo insular.*

[36] El Poder Central tuvo la opción de desacatar la sentencia del Tribunal Constitucional y asumir las recomendaciones de la CIDH, acogiéndose al artículo de la Constitución dominicana que establece que, en lo que respecta a derechos humanos, predominan las disposiciones de los tratados internacionales por sobre la legislación interna. Ciertamente, esto hubiese generado un desacuerdo entre los poderes del Estado que a la larga hubiera conducido a la solución del diferendo en el Congreso, mediante un acuerdo político entre los partidos y sus dirigentes. Pero esto implicaba que el presidente Medina tendría que revelar el conflicto interno que lo enfrentaba a Leonel Fernández y, en todo caso, mediante un acuerdo entre los actores políticos.

CAPÍTULO VI:
Conflicto y cooperación en las relaciones dominico-haitianas

Geopolítica de la reconstrucción de Haití y la cooperación insular en la Hispaniola[1]

Introducción

En este capítulo desarrollamos algunas ideas en torno a la problemática de la cooperación dominicana con Haití, en el contexto del proceso de reconstrucción posterremoto. El eje del argumento radica en que las posibilidades de la cooperación hacia Haití en el nuevo contexto, al involucrar una gama muy amplia de actores internacionales y específicamente a los Estados Unidos de manera directa, están condicionadas al marco geopolítico de la realidad insular y regional. A esto se añade que además se encuentran a expensas de la precaria institucionalidad de ambos Estados, sobre todo de Haití, y por las circunstancias previas al terremoto que definían un contexto de potencial conflicto. La segunda línea de argumentación que se desea exponer gira en torno a la idea de que la magnitud de la catástrofe del 12 de enero de 2010 en Haití fue tal que recompuso, a escala regional, las relaciones políticas entre los Estados haitiano y dominicano, haciendo viable la renovación de los lazos de cooperación insular, lo que conlleva un cambio político modernizador en ambos Estados para hacer sostenible un lazo cooperativo a mediano y largo plazos.

El capítulo se organiza en dos grandes partes. En la primera, se expone el condicionamiento geopolítico de la cooperación dominico-haitiana en el contexto de reconstrucción del lado occidental de la isla. En la segunda, se abordan las posibilidades de un nuevo marco de cooperación entre los dos Estados en medio de la nueva situación insular.

La geopolítica de la cooperación insular

Desde el momento en que las tropas norteamericanas llegaron a Puerto Príncipe, días después del terremoto del 12 de enero (2010), no solo los norteamericanos pasaron a controlar la seguridad interna de la capital haitiana, también se planteó una situación geopolítica diferente, lo cual está teniendo consecuencias en el proceso de reconstrucción.

Muchos analistas plantean que los norteamericanos pudieron lograr una rápida autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas antes de que sus tropas desembarcaran en Puerto Príncipe, lo que brindaría la imagen de que lo que estaba ocurriendo era una decisión consensuada de la comunidad de naciones. Sin embargo, esto era lo que los norteamericanos no podían permitirse: aparecer sometidos a un poder supranacional en su propia esfera de influencia. Por eso, para afirmar ese poder, ocuparon Haití. A sus ojos, y en función de sus intereses, resolvieron varios asuntos en un solo acto: restablecían un margen de seguridad necesario para la acción humanitaria, apoyaban al gobierno de Préval ante cualquier amenaza que hiciera peligrar su estabilidad, indicaban que la región del Caribe continuaba siendo su esfera de influencia y dejaban claro que la Unión Europea y la propia Naciones Unidas, si querían actuar con eficacia, lo debían hacer en acuerdo con los norteamericanos y no de estos con ellos.

Cuando los presidentes Fernández y Préval se reunieron en Santo Domingo a los pocos días de la catástrofe, anunciaron que

en abril se organizaría una cumbre para la reconstrucción de Haití. En ese momento ambos presidentes probablemente tenían la esperanza de que podían afirmar una presencia insular (de ambos países) en el manejo internacional de la crisis humanitaria y la reconstrucción de Haití. Para Fernández esto era ventajoso por partida doble: le ayudaba a cambiar su mala imagen internacional como el jefe de un gobierno que era cuestionado con respecto al tratamiento de la inmigración de jornaleros haitianos y porque le perfilaba un liderazgo regional indiscutible. La comunidad de naciones no podía hacerse de la vista gorda ante la masiva y rápida ayuda humanitaria a Haití por parte de su vecino dominicano, y esto era el mejor mentís a la idea de un cerrado antagonismo entre los dos Estados. Por el contrario, de esa escena surgía un marco de solidaridad insular que obligó a los Estados haitiano y dominicano a cambiar de un día para otro la conducción de sus relaciones y la comunidad internacional pudo percibir con otra perspectiva esa relación entre vecinos.

Para Préval era importante estrechar sus vínculos con Fernández y compartir en lo posible las ventajas de un liderazgo insular. Ese esfuerzo le brindaba un margen de autonomía y movimiento propio frente a la comunidad de naciones, que sería la que en última instancia proporcionaría los recursos para la reconstrucción. En cuanto a los norteamericanos, le permitía discutir los términos de la reconstrucción con algo más en las manos que el derecho legítimo a dirigir internamente el proceso; además, le ayudaba a generar un nuevo clima desde el cual movilizar capacidades internas, ante un gobierno diezmado, un Estado casi disuelto y fuerzas políticas antagónicas que recuperaban poder aprovechándose de la catástrofe. Estrechar los lazos con Fernández era, además, necesario, pues al fin y al cabo la reconstrucción iba a requerir de todos modos de la República Dominicana.

Pero la geopolítica ya estaba operando. Tan pronto se produjo el desembarco de tropas norteamericanas en Puerto Príncipe, la cancillería francesa mostró su malestar, a lo que siguieron

otras muestras de descontento por parte de países europeos y latinoamericanos. La Unión Europea no emitió ninguna declaración, pero su incomodidad estaba clara. Todo el mundo, sin embargo, tuvo que acogerse a la realidad de los hechos: más de diez mil soldados norteamericanos estaban restableciendo el orden y organizando la ayuda en Haití, afirmando que, en el marco de la crisis, era Washington el polo hegemónico que debía administrar de alguna manera la reconstrucción.

Las rápidas visitas de Hillary Clinton a Haití, luego de su esposo, el expresidente Bill Clinton, e incluso del expresidente Bush que le acompañó en su penúltimo viaje, mostraban claramente la importancia que los norteamericanos le estaban dando a Haití. Por otro lado, enviaban señales al Gobierno dominicano en el sentido de que de alguna manera debía alinearse a la estrategia de reconstrucción, tal como Washington la había trazado. Primero fue la visita de la secretaria de Estado Hillary Clinton al presidente Fernández días antes de la Cumbre de las Américas en Trinidad. Luego lo visitó una de las colaboradoras cercanas de la señora Clinton, la cual tenía la particularidad de tener ascendiente dominicano.

Paralelo a estos movimientos se estaba produciendo un reacomodo de la organización de las Cumbres. La programada para abril en Santo Domingo fue cancelada. En su lugar se realizó una reunión en Montreal de carácter más bien técnico y se confirmó que la Cumbre de Santo Domingo no se realizaría. En cambio, se anunció que se llevaría a cabo una reunión de donantes en New York en abril, lo cual daba a entender que esta sustituía la Cumbre en la capital dominicana, planteada por Santo Domingo y Puerto Príncipe. Un premio de consolación quedó para los Gobiernos dominicano y haitiano: preparar entre ambos una reunión técnica en Santo Domingo a finales de marzo, previa a la cumbre de New York.

A esto se añade que en el ínterin ocurrieron dos hechos que la prensa reseñó en su peculiar estilo hiperbólico, pero sin

advertir sus consecuencias. En mayo, Préval visitó Washington invitado por el presidente Obama. Casi al mismo tiempo Sonia Pierre, dominicana de origen haitiano, fue condecorada en Washington por sus aportes en la defensa de los derechos humanos de los descendientes de inmigrantes haitianos nacidos en la República Dominicana. Todo indicaba que los Estados Unidos estaban delineando una estrategia de cierta consistencia frente a la reconstrucción de Haití y al papel que República Dominicana podría tener en ella. Esa estrategia revela al menos los siguientes objetivos:

1. Controlar los mecanismos de seguridad interna que sobrepasan las capacidades de la MINUSTAH en las condiciones haitianas. Esto constituía un elemento clave para garantizar que cualquier cambio político que sucediera en Haití tras la salida de Préval al finalizar su mandato, no ocasionaría una situación de inestabilidad que le facilitara a otros factores regionales o internacionales tener una influencia efectiva en el panorama político interno no solo en cuanto a la reconstrucción, sino también con respecto a la negociación que debía conducir al diseño del nuevo escenario político en Haití.
2. Asegurar que la crisis no generara consecuencias migratorias en un cuadro de masiva huida de balseros haitianos hacia la Florida, como ocurrió en 1991. A diferencia de lo que el pensamiento conservador podría pensar, esa estrategia podía incluir la neutralización del potencial emigratorio hacia República Dominicana, puesto que un desplazamiento masivo hacia ese país provocaría una crisis de alcance regional.
3. Como nación vecina de Haití, colocar a República Dominicana en una posición de socio dependiente de la comunidad internacional y específicamente de los Estados Unidos, a propósito de su inevitable papel estratégico en

la reconstrucción. La idea era reducir al mínimo la autonomía relativa del Gobierno dominicano frente al Gobierno vecino, comenzando por dejar claro que si bien la ayuda dominicana estaba configurando un nuevo marco de relaciones, con el vecino se tenía que resolver el asunto del trato a los inmigrantes haitianos para ser coherentes. La visita de Hillary Clinton a República Dominicana, el premio a Sonia Pierre en Estados Unidos prácticamente coincidiendo con la visita del presidente de Haití a Washington, parecían indicar ese propósito.

4. Alcanzar con las naciones latinoamericanas, sobre todo con Brasil, un acuerdo realista que no negara su interés y presencia en el escenario de la reconstrucción, pero que reconociera el rol hegemónico norteamericano. Brasil parece haberlo comprendido, de ahí su cautela en el manejo de su posición frente a Haití, partiendo de su solidaridad indiscutible. A esto se añade otro hecho: en Brasil se producirá un próximo cambio de gobierno que obligará a Itamaraty a adoptar esa actitud de prudencia.
5. Mantener a la MINUSTAH en un rol secundario, al menos hasta tanto se decida el rumbo de la reconstrucción, sobre todo mientras la situación política no defina claramente un perfil estable y seguro para los intereses norteamericanos, lo que parece haberse logrado.

La administración del Estado dominicano, presidida por Leonel Fernández, ha operado con sentido realista y de manera inteligente en esa compleja situación. Ha tenido logros importantes, el principal de los cuales es haber cambiado su imagen ante la comunidad internacional. De nación antagonista ante Haití y violadora de los derechos humanos de sus inmigrantes en República Dominicana, la administración Fernández ha podido trasmitir una imagen contrapuesta: la de la nación vecina solidaria, lo que plantea la posibilidad de «un nuevo trato» y

ambiente de relaciones dominico-haitianas, fundado en la aspiración de un desarrollo sostenible compartido, en aquellos aspectos que involucran a las dos economías y sociedades: salud, frontera, seguridad, medioambiente y comercio insular. No se ha alcanzado lo mismo en materia de derechos humanos y de mejoría del problema migratorio, que sigue siendo el talón de Aquiles en el futuro de los dos países que comparten la isla de Santo Domingo.

El Gobierno dominicano parece haber comprendido que el éxito de las relaciones con Haití pasa por dos canales: reconocer el condicionamiento que impone la geopolítica regional, lo que implica definir con realismo los términos de los vínculos con los Estados Unidos, asunto que aún no se tiene precisado. Esto posiblemente implicaría poner en bajo perfil las relaciones con Venezuela y Cuba, aunque no tiene por qué desconocer los logros de esas relaciones, sobre todo con Venezuela. En esto hay mucho camino por recorrer, y hay señales débiles de que la administración Fernández entiende claramente el problema.

Fernández aprecia correctamente que fortalecer las relaciones con Europa y Latinoamericana es un camino necesario para afianzar la visibilidad de la República Dominicana en la escena internacional y, más aún, para delimitar los lazos con los Estados Unidos que no suponga simple sumisión al interés geopolítico de la gran potencia regional. Lamentablemente, ese propósito se inscribe en una especie de agenda personal del presidente y aún no se traduce en una política exterior coherente e institucionalmente sostenida.

Hasta el terremoto del 12 de enero, la actitud del país hacia el vecino Haití era meramente reactiva y defensiva, después de esa fecha se ha visto forzada a ser proactiva y solidaria. Esto remite a dos paradigmas o modelos distintos y hasta encontrados de política exterior, que no estoy seguro que haya sido reflexionado por los responsables de la formulación de dicha política. El primer paradigma alude a un patrón de conflicto, el segundo a un

modelo de cooperación. Pasar de uno a otro no puede ser visto como un reacomodo circunstancial ante la nueva situación que la catástrofe haitiana ha producido en el plano regional, pues eso supone permanecer en el estatus anterior. Aunque esto podría ser su origen, resulta claro que el cambio de modelo implica un cambio valorativo acerca del contenido y alcance de las relaciones, un nuevo cuadro institucional que le dé cauce y suponga modificar la manera de dirigir los vínculos del país con el entorno internacional.

En este último terreno tradicionalmente se han dado las respuestas a las críticas al Estado dominicano hechas por instancias nacionales e internacionales, casi siempre orientadas al tema de los derechos humanos. La situación posterremoto está obligando a cambiar esos extremos del *continuum,* vale decir, tanto a los críticos del Estado dominicano como a sus defensores. A los primeros, porque la respuesta a la catástrofe en Haití se produce en medio de una masiva solidaridad liderada por el Estado; a los segundos, porque su vehemencia nacionalista y su cerrado rechazo a todo contacto se ha hecho añicos ante el acercamiento de las dos naciones en el contexto de la crisis y de la reconstrucción haitiana. Todo esto ha obligado a las élites de ambos países a cambiar sus enfoques hacia el «otro». Sin embargo, no hay todavía en ellas una clara conciencia de este giro objetivo de las relaciones binacionales, y no solo en el discurso, sino incluso los enfoques continúan dándose en el marco del viejo modelo de antagonismos insulares. Todo esto se expresa en el lenguaje mediante el cual se relacionan ambas élites, poblado de retórica, y que no logra encontrar las categorías adecuadas a partir de las cuales expresar las nuevas relaciones.

Este asunto tiene que ver con el segundo problema u obstáculo para que República Dominicana y Haití logren crear el ambiente apropiado para hacer avanzar sus relaciones y elaborar la estrategia de cooperación insular: los valores que sustentan

los diseños de política exterior. En este sentido, si no se asume que la cooperación no es algo impuesto por las circunstancias, sino un requisito necesario, que las circunstancias lamentables de Haití han puesto al desnudo, no se podrá ir muy lejos, ya que al menor inconveniente y ante la más leve mejoría que se reconozca surgirá la tentación de obviar el clima de cooperación que se ha creado. Del lado dominicano, esto no tiene nada que ver con el hecho obvio de que el país no puede ni debe cargar con los problemas del vecino Haití, ni tampoco implica injerencia. Solo significa reconocer que los problemas de Haití afectan a los dos países y, por ello, deben atacarse en un sentido cooperativo y con perspectiva insular.

Sobre la base de los valores debe sostenerse el nuevo escenario en que transcurren las relaciones de los países que habitan la isla de Santo Domingo. Hay que tomar en serio la crítica al nacionalismo, el rechazo al racismo y toda forma de exclusión, así como también debe aceptarse que en la frontera se comparten problemas que las propias poblaciones fronterizas hace tiempo vienen enfrentando juntas.

El tercer asunto es la institucionalidad de las relaciones.[2] Sin estabilizar un espacio institucional ordenado (por ejemplo, la Comisión Mixta Binacional) que permita manejar los temas que comparten y los conflictos que siempre aparecerán por el hecho de ser vecinos, nunca se podrán concebir estrategias más o menos durables y eficaces que atiendan y resuelvan problemas, tales como la seguridad fronteriza, las migraciones y la sostenibilidad del desarrollo.

El tradicionalismo reactivo de la cancillería y del Gobierno dominicanos en sus relaciones con Haití no puede continuar enfrentando las implicaciones de la nueva situación y sus secuelas con el mismo ropaje institucional, caracterizado por su disgregación; el mismo lenguaje, y los valores alimentados por un recalcitrante y atrasado nacionalismo retórico. Sin resolver la cuestión insular, República Dominicana se verá impedida de

fortalecer como nación su lugar en el plano internacional, en especial frente a Latinoamérica; como tampoco resolverá sus diferencias con los países del Caribe y los ejes hegemónicos de la política mundial que gravitan sobre la región (Estados Unidos y la Unión Europea), y estos dudarán a la hora de asumir compromisos con el Estado dominicano. Aquí se perfila lo que a mi juicio es el gran dilema de las relaciones exteriores dominicanas: su bajo perfil institucional, la inexistencia de una política exterior que vaya más allá de las propuestas del presidente a las coyunturas internacionales y se trace objetivos más amplios, que no anulen los determinantes propios de una política exterior definida con perspectiva y carácter corporativo, si bien el presidente debe tener el rol estratégico principal. En la actual coyuntura dominico-haitiana y, en particular, las relaciones con los Estados Unidos, esa ausencia de institucionalidad y planteo estratégico es evidente a mediano y largo plazos. El éxito de una gestión de política exterior no puede descansar solo en liderazgos carismáticos e inteligentes, sino en visiones que trasciendan esos liderazgos y en una buena dosis de realismo. En lo adelante, el Estado dominicano habrá de tomar en serio esta necesidad, si es que quienes lo dirigen desean tener éxito y que sus acciones no se esfumen como arena que se escapa de las manos. La actual coyuntura brinda una gran oportunidad al país para visibilizarse ante Latinoamérica y fortalecer su posición subregional; también podría ayudar a ordenar un sistema de política exterior coherente, que contemple las buenas relaciones con Venezuela y, naturalmente, su petróleo, y con los Estados Unidos, preocupados por los riesgos de seguridad que afectan tanto a Haití como a República Dominicana. Todo esto podría contribuir a trazar un nuevo cauce para una mejor relación con Haití, fundado en el respeto mutuo, la solidaridad y la búsqueda compartida de soluciones a ingentes problemas que ninguna de las dos naciones podrá resolver sola.

Posibilidades de la cooperación insular en la reconstrucción de Haití

El debate en torno a la cooperación dominico-haitiana tiene forzosamente que asumirse a partir del proceso de reconstrucción de Haití. Sin embargo, esa reconstrucción está condicionada por la geopolítica en el Caribe y por la previa situación de inestabilidad y de conflictos entre los dos Estados que comparten la isla de Santo Domingo. Desde la perspectiva insular, lo nuevo es que en materia de cooperación el posterremoto ha obligado a que en la práctica se instrumente un nuevo estilo de vínculos interestatales que se encuentra en condiciones de prever los requerimientos para comenzar a resolver viejos conflictos. Por otra parte, el contexto inédito que se delinea tal parece que supera los límites en que se ha tratado de encausar, al menos desde los 90, las relaciones entre los Estados haitiano y dominicano. Nos referimos a la llamada Comisión Mixta Binacional (CMB).

Un diseño de cooperación dominico-haitiana realista tiene que asumir dos cuestiones esenciales: a) el condicionante geopolítico descrito y b) el ambiente de relaciones precedente, caracterizado por un clima de tensiones y conflictos de baja intensidad. La catástrofe ha obligado a ambos Estados a asumir un plan proactivo de compromisos en materia de cooperación. Del lado dominicano se ha pasado de un modelo pasivo y defensivo con el vecino a una actitud emprendedora y cooperativa. De esta manera, la cooperación, aunque solo fuera en el plano formal, ha pasado a ser un nuevo escenario que desplaza al conflicto como el terreno común que determina y orienta el contenido de los vínculos interestatales. Esto se ha reflejado en la disposición de ambos países a celebrar reuniones encaminadas a la reconstrucción de Haití. En estas reuniones de la comunidad de naciones, haitianos y dominicanos se han manifestado, más o menos, con posiciones comunes, y en la última efectuada en Punta Cana no solo la organizaron en estrecha colaboración, ya

que los dominicanos fueron los anfitriones, sino que incluso impulsaron enfoques comunes. Esto ha culminado en la entusiasta aceptación, del lado haitiano, de la necesidad de que República Dominicana participe en la llamada Comisión Interina para la Reconstrucción Haitiana (CIRH), que dará seguimiento al proceso de reconstrucción, comisión que preside el presidente Préval y que integra a Bill Clinton a nombre de las Naciones Unidas (UN).

El otro campo en el que con mayor retórica se ha pregonado este nuevo espíritu cooperativo es el de la llamada CMB, que fue el mecanismo a través del cual hasta hace unos años ambos Estados encaminaron sus esfuerzos para la cooperación, cifrando de algún modo en este mecanismo sus expectativas para el manejo de conflictos y diferendos.

Pese a compartir la isla Hispaniola, Haití y República Dominicana, como Estados independientes, tienen muy poca experiencia de cooperación, salvo quizás en el ámbito fronterizo. Otra es la historia de la frontera. Como por lo general pasa en las poblaciones que comparten los límites geográficos, allí surge una suerte de sociedad binacional. En ese sentido, el comercio merece también atención, pues ya sea por la vía informal o por mecanismos aduanales oficiales, ambas sociedades han ido estrechando vínculos más allá de sus diferencias y eventuales puntos de conflicto. Son estos «vacíos» los que otorgan importancia estratégica a la CMB, pues esa ha sido quizás la experiencia más relevante en la búsqueda de vínculos cooperativos entre ambos Estados, independientemente de los acuerdos regionales o transnacionales en que ambos países se encuentran envueltos, como los países de África, del Caribe y el Pacífico (ACP) de la cooperación Europea, CARIFORUM y CARICOM en el terreno más reducido de las islas del Caribe y más recientemente el Acuerdo de Asociación Económica (EPA).

La experiencia de la CMB se sostuvo en un amplio y diversificado conjunto de temas que sobrepasa los tradicionales

problemas que en materia de inmigración han generado dificultades entre ambos Estados. A partir de la CMB, la visión de la cooperación interestatal se ha visto beneficiada por un espíritu de mayor alcance, que ha permitido vislumbrar un programa orientado hacia la economía, la sociedad, la política, la inmigración, la salud, la educación y la cultura, además del medioambiente y la agricultura.

Es importante analizar el trabajo de la CMB no solo en el contexto de las agencias gubernamentales, sino también en el de las relaciones entre las dos sociedades y en particular del rol desempeñado por el empresariado. Esta mirada facilita apreciar un grupo de requerimientos y dificultades que el puro análisis institucional no permite. El primer y más importante punto de desacuerdo surgió en torno a la línea de promoción del turismo, la que los empresarios dominicanos se negaban a considerar en una perspectiva insular y compartida. Otro ámbito de conflicto fue el del comercio informal en la frontera. Lo que el empresariado dominicano estaba reclamando era cautela en el acercamiento a Haití y una mayor participación en las negociones bilaterales. O sea, se recomendaba precaución y una mayor presencia empresarial en las medidas de acercamiento comercial hacia Haití. Una tercera línea crítica se orientó por el lado de los acuerdos migratorios que se discutían en la CMB. A partir de la llegada al poder del ingeniero Hipólito Mejía en agosto del 2000 y en el marco de la crisis política desatada en Haití un año después, los trabajos de la CMB de hecho se paralizaron. Esto no quiere decir que las relaciones entre ambos países se agrietaron. Muy por el contrario, en muchos sentidos se profundizó la cooperación iniciada en el periodo previo. Por otro lado, en el campo fito y zoosanitario la labor de algunas subcomisiones tuvo continuidad, al tiempo que, en otros frentes, sobre todo ambiental y en materia fronteriza, avanzó la colaboración y el intercambio. Todo esto encontró posteriormente dificultades al estallar la crisis política en Haití.

El primer asunto que conspiró contra la continuidad del esfuerzo de la CMB fue el de la inestabilidad política en Haití, que provocó dificultades para sentar a la mesa interlocutores válidos en la negociación con el Estado dominicano. También afectó la discontinuidad institucional de las políticas públicas de los gobiernos dominicanos, lo cual se refleja en el poco seguimiento a los compromisos contraídos en el marco de los acuerdos de la CMB y el trabajo de sus propias subcomisiones. A estas dificultades deben añadirse otros obstáculos no menos importantes. Mientras la parte dominicana se interesaba más en la agenda económica y comercial, la contraparte haitiana siempre manifestó un mayor interés en los asuntos ligados a las migraciones y los derechos humanos. Esto no hubiese significado mayores inconvenientes si en ambos lados las partes negociadoras se apoyaran en un marco institucional estable que asegurara seguimiento a los acuerdos, a partir de un mínimo de objetivos comunes. Solo en el campo de los controles fito y zoosanitarios, y en las medidas de salud pública, revelaron competencias institucionales que hasta hoy día han tenido cierta vigencia y permanencia en las políticas públicas, y esto ha sido así porque en esos campos ambas partes pusieron un auténtico interés. Lo mismo puede decirse de las acciones derivadas de los acuerdos medioambientales, pese a que en este aspecto ha habido muchos problemas para la sostenibilidad de emprendimientos comunes. A esto se añaden las percepciones recíprocas heredadas del pasado que lastran a las élites políticas, lo que empaña la dirección de las negociaciones.

Algo que no puede dejar de mencionarse es la manera en que terceros actores (no estatales) desaprovecharon oportunidades de intervención e incidencia en la agenda de la CMB. Aunque dicha agenda estuvo vinculada con las prioridades nacionales de ambos países, los sectores empresariales, la sociedad civil y los propios políticos (que no formaban parte del partido de gobierno) tuvieron poca participación. En una palabra, la experiencia de la CMB,

positiva al final de cuentas, puso en evidencia los déficits institucionales de ambos Estados para conformar un sistema sostenible de cooperación insular, y al tiempo reveló las potencialidades de las élites de ambos países para forjar prospectos de relaciones interestatales dispuestos a la cooperación con un enfoque insular. También puso de manifiesto el poder de la postura autoritaria, de la desconfianza y de la propia historia de tensiones y desencuentros en el manejo de problemas compartidos.

Es cierto que, en la etapa anterior al terremoto, entre los gobiernos haitiano y dominicano, sobre todo a nivel de los presidentes, se estaba fortaleciendo un nuevo clima de confianza, al punto de que se estaban dando los pasos para el restablecimiento de la CMB a escala insular.[3] Sin embargo, lo que ocurrió tras el terremoto fue un movimiento de cooperación masivo por parte de República Dominicana, tanto a nivel estatal como de la sociedad civil, en calidad de ayuda humanitaria a Haití.

Si bien en el pasado reciente entre los dos países que comparten la isla de Santo Domingo el clima fue de tensiones y conflictos más o menos directos, tras el terremoto ha surgido un espíritu solidario que opaca el entorno de relaciones antagónicas y tensiones políticas que en cada uno de los dos Estados las élites nacionalistas promovían o, en todo caso, no frenaban, lo que afectaba las prerrogativas de los gobiernos y con ello las políticas exteriores, específicamente las referidas al vecino. Aun cuando esto ocurría a nivel de las élites, de los medios de comunicación e incluso de sectores de ambos gobiernos, en los ámbitos presidenciales, sin embargo, se ha mantenido un clima de respeto y cordial formalidad diplomática, pero sin dejar de apuntar al señalamiento de serias diferencias. Esto, unido a los problemas de las políticas internas en ambas naciones, ha impedido reactivar los mecanismos de cooperación ensayados en el pasado, como el de la CMB, pese a esfuerzos serios, como los de la Unión Europea, muy interesada en que esta experiencia se institucionalizara.[4]

La situación descrita obliga a tomar en serio el déficit institucional de los dos Estados, pero también a reconocer la importancia de las percepciones recíprocas de las instancias de decisión, sus trayectorias históricas y los propios desafíos insulares que comparten. Este asunto nos conduce a reconocer la desconfianza mutua como un obstáculo real para el entendimiento. Hoy día en las Cumbres de carácter presidencial posterremoto, encaminadas a la reconstrucción de Haití, funcionarios de ambos gobiernos se asombran de la cantidad de visiones, puntos de vista e incluso valoraciones coincidentes con respecto a muchas cuestiones regionales, insulares y locales, de lo que «no se daban cuenta antes» o simplemente no querían hacerlo, o estaban impedidos de expresarlo.

De todos modos, en el nuevo contexto de la reconstrucción de Haití, pese a que en ambos gobiernos se ve con simpatía la reactivación de la CMB, la realidad es que el activismo de las Cumbres ha empañado la visión acerca de la pertinencia de la reactivación de esta instancia de alcance estrictamente binacional. Hay que tomar en serio esta tibieza burocrática y por ello resulta conveniente reflexionar sobre este instrumento institucional.

Lo primero que debe tomarse en consideración es el hecho de que el proceso de reconstrucción de Haití se inscribe en un esfuerzo internacional que involucra no solo a Estados naciones amigos de Haití, sino también a actores hegemónicos, como se ha visto en la primera parte de este trabajo. Esto supone condicionantes que influyen en las relaciones insulares dominico-haitianas, dimensionándolas hasta un plano de interés y seguridad regional. Esto ya se ha visto en el pasado con el caso de la crisis electoral dominicana de 1994 y los balseros haitianos que podían ingresar en territorio norteamericano a través de las playas de la Florida. Se vislumbra hoy en el afán de Estados Unidos de asumir el liderazgo en las Cumbres para la reconstrucción de Haití.

El segundo aspecto relevante es que la reconstrucción se plantea en función de los recursos estatales y de organismos

internacionales y que, por ello, dichos participantes tendrán en el futuro inmediato influencia y capacidad —incluso— sobre el cuadro político que habrá de definirse en Haití para hacer posible la tarea. Esto se ve claro en las presiones norteamericanas para acelerar las elecciones parlamentarias y, posiblemente, haya contribuido también a la decisión de Préval de prolongar su mandato presidencial hasta mayo del 2011 y no hasta febrero, como lo establece la Constitución.

El tercer aspecto es que la reconstrucción se dirige y concentra en Haití. La República Dominicana aparece aquí como un contribuyente importante no porque su aporte sea significativo en el plano financiero (50 millones de dólares es el compromiso del Estado), sino porque al ser vecino de Haití y tener un grado de desarrollo y disponibilidad de recursos mayores, su papel adquiere más significado que el de la dimensión de su ayuda material, pues comparte frontera y controla puertos y capacidades que se hacen necesarios para la reconstrucción.

La llamada CMB se concibió en otro espacio institucional, otros objetivos y contexto histórico. Por lo pronto, se pensó y continúa pensándose en un plano binacional y se encamina a resolver problemas a escala insular. La institucionalidad de la CMB es más restringida o distinta a la que formulan organismos como la CIRH, aunque por esa misma razón pueda a la larga ser más efectiva.

De forma correlativa a los esfuerzos internacionales, como a las ayudas que el Gobierno dominicano preste a su vecino, los gobiernos haitiano y dominicano deben fortalecer instancias binacionales que atiendan un universo de problemas compartidos, que atañen al proceso de la reconstrucción y a las perspectivas mismas del desarrollo sostenible en ambos lados de la isla. Y es este el entorno de efectividad de la CMB en el contexto de la reconstrucción de Haití. De acuerdo con este razonamiento, es nuestro criterio que hoy por hoy la CMB adquiere una relevancia específica: la de servir de correa articuladora de las acciones

insulares que este proceso requiere y que pueden y deben vincular a ambas economías y sociedades en ese propósito común.

Hay que ver además otros asuntos. Por lo pronto, todo lo que se haga a partir de las Cumbres tiene que materializarse en proyectos, programas e iniciativas locales dentro del contexto haitiano, pero muchos de ellos requieren una mirada insular, sobre todo en la zona fronteriza. Por lo demás, para hacerlos factibles es necesario crear un espacio de compromisos institucionales cumplibles.

La República Dominicana debe desempeñar en esta tarea un rol estratégico. Sin embargo, su dimensión y las dificultades de tipo estructural, político, ideológico e institucional que en el pasado han tenido los Estados haitiano y dominicano, deben aconsejar una agenda específica binacional, que no solo se encamine a cumplir con los objetivos específicamente dominicanos en el plan de acción propuesto por el Gobierno haitiano, sino a superar las dificultades y obstáculos que pueden aparecer en el camino. En este sentido, la reactivación de la CMB cumpliría otro papel complementario al del rol dominicano, y es el de contribuir a eliminar cualquier impedimento en el marco de un compromiso binacional.

Ambos Estados deben trabajar para elevar la confianza mutua e identificar las percepciones comunes. Este objetivo y las acciones propias de la reconstrucción afectarán el contexto político, e impondrá a los Estados un cambio de perspectiva que, en principio, debe conducir a modificar las valoraciones que sobre la historia de ambos pueblos tienen sus respectivas élites. Es indudable que esto obligará a evaluar críticamente, o al menos replantear, el contenido y la orientación de los compromisos en materia de políticas públicas en al menos tres puntos: migraciones, frontera y comercio. Ambas sociedades, teniendo en cuenta estos aspectos, deberán recomponer la lógica de los acuerdos y las alianzas entre las instancias políticas y entre estas con sus sociedades civiles y el empresariado. En una palabra,

refundar Haití, como muchos intelectuales gustan calificar la reconstrucción, propósito que apunta a un cambio significativo en lo político, cultural y social, lo cual claramente incidirá —y creo que para bien— en el vecino dominicano.

A estas alturas deberá entenderse que por la magnitud de la catástrofe en Haití, así como por la solidaridad mostrada por el pueblo y el Estado dominicanos, las potencialidades de la cooperación tiene efectos directos del lado dominicano no solo en el plano económico, por los recursos ya aportados o los comprometidos por parte del Gobierno en la Cumbre de Punta Cana (50 millones de dólares), sino porque a partir de ese presupuesto se ha replanteado el porvenir de los lazos entre las dos naciones más allá de las urgencias de la cooperación.

El otro aspecto significativo es la transformación que la reconstrucción producirá en las relaciones internacionales. La presencia de la MINUSTAH en Haití no debe asumirse como el dato que indica la importancia de la comunidad internacional en el periodo posterremoto. Esta presencia es indicativa de un serio problema interno en materia de gobernabilidad, que envuelve al sistema de Naciones Unidas, y que también ha involucrado a los Estados latinoamericanos y a la Unión Europea en un esfuerzo de restauración política de ese país. Esta concertación internacional ha actuado como un antecedente importante a la hora de enfrentar colectivamente la catástrofe y proporcionar la ayuda para la reconstrucción. Por ello, lo fundamental es el potencial de los compromisos entre los Estados para hacer viable la reconstrucción, como del propio Estado haitiano para asegurar las condiciones mínimas que hagan posible este proceso. Deben considerarse dos asuntos que modifican el cuadro anterior: el compromiso dominicano con la reconstrucción de Haití y el clima de buena voluntad que hoy existe entre sus Gobiernos, ¿no tendrá en un tiempo mediato consecuencias políticas que en los hechos conviertan al Estado dominicano en un referente importante para la política interna en Haití? La respuesta no es

sencilla, pero temo que algo de esto puede ocurrir. El criterio expresado por casi todos los participantes en la Cumbre de Punta Cana de que República Dominicana debe formar parte como un componente importante de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), más allá de las buenas intenciones de los dos gobiernos de la isla y de la propia comunidad internacional, deberá sopesarse con mayor cuidado, pues puede tener consecuencias en el sentido apuntado por la interrogante propuesta. El otro asunto se refiere al rol hegemónico de los Estados Unidos. Su predominio está hoy reconfigurando el papel de los Estados latinoamericanos que están comprometidos desde hace varios años con las reformas democráticas en Haití, sobre todo Brasil.

Regresando al contexto de las relaciones insulares dominico-haitianas, el condicionamiento que sobre la política haitiana impone la presencia de MINUSTAH y el rol que ha pasado a cumplir los Estados Unidos como potencia hegemónica en la región, ponen de relieve que la geopolítica regional ha pasado a cumplir un papel esencial en el porvenir de las relaciones de cooperación que se perfilan entre República Dominicana y Haití.

No debemos ser ingenuos y creer que la positiva situación que se ha planteado en las relaciones entre ambos países tras el terremoto ha desterrado los problemas relativos a su herencia histórica de conflictos, como tampoco se puede pensar que, a partir de este lazo cooperativo, como de los aportes internacionales en términos de recursos, se hayan superado las dificultades en materia institucional que enfrentan. Pasado el entusiasmo de la presente fase de reuniones sobre la crisis de Haití, caracterizada por la búsqueda de los recursos para la reconstrucción, prioridad de la política internacional, puede afirmarse que se producirá un momento más moderado y de menor repercusión internacional que corresponderá a la materialización de la reconstrucción.

En la reunión Cumbre de Punta Cana se ha acordado ratificar y fortalecer la aludida Comisión Interina para la Reconstrucción

de Haití (CIRH), cuyo mandato es de dieciocho meses. Esta comisión es presidida por el presidente Préval y en ella participan, además del primer ministro Bellarive, el expresidente Clinton, el Banco Mundial y autoridades haitianas. Se ha planteado la integración de la República Dominicana en la CIRH, pero al finalizar el cónclave no se tenía clara esta decisión. Lo que sí se definió es que la comisión se reunirá en junio en Puerto Príncipe para iniciar su trabajo.

La propuesta de Haití es sumamente ambiciosa y se sostiene en una tesis central: el carácter de refundación que las capas dirigentes entienden debe asumir el proceso de reconstrucción. No obstante cualquier otra consideración, es preciso considerar con cierto realismo dos cuestiones claves: a) dadas las urgencias que se plantean en la nación haitiana y los problemas de orden político que también se presentan en el sistema de partidos, sin una cierta capacidad de acuerdos y compromisos se hace difícil avanzar en la materialización del plan, independientemente de que se especifiquen con la pulcritud de un relojero los compromisos que los Estados donantes asuman, y en este sentido las posibilidades de éxito del plan escapan a los donantes, por mayores que sean los recursos y la presencia que en la ejecución de los planes tenga la CIRH; b) las posibilidades de tipo institucional del Estado haitiano para cumplir los compromisos y llevar a cabo los programas y proyectos del plan de reconstrucción. En este aspecto la cooperación internacional puede hace mucho. Entidades como la Unión Europea vienen efectuando un importante trabajo en Haití desde hace años, sobre todo en la región fronteriza. Con menores recursos también lo hacen Canadá, Estados Unidos y Cuba, cuya cooperación en materia de salud y recursos humanos es significativa.

La experiencia previa de la cooperación internacional a escala insular y en particular en Haití indica que de lo que se trata hoy no es de comenzar a trillar el camino, sino de reorientarlo a la reconstrucción. Dados los costos financieros del proceso, y

más allá del apoyo al que se ha comprometido el Gobierno dominicano (50 millones), debe entenderse que ello no supone que el vecino dominicano no requiera a su vez de ese apoyo internacional en ámbitos específicos. Por ello, la cooperación de República Dominicana hacia Haití no debe concebirse ni reducirse a las tareas inmediatas de la reconstrucción, sino apuntar al desarrollo sostenible a escala insular.[5]

Desde hace varios años, organismos de las sociedades civiles haitiana y dominicana, empresarios e incluso personalidades gubernamentales en programas y proyectos concretos, han venido sugiriendo la elaboración de una agenda compartida que puede resumirse en los siguientes puntos: a) fortalecimiento de los procesos de integración entre ambas economías,[6] b) reforzar capacidades institucionales a nivel de los dos Estados (Comisión Mixta Binacional) y de cada Estado en particular, c) asistencia técnica en los procesos de institucionalización del Estado haitiano,[7] d) construcción de infraestructuras y desarrollo fronterizo,[8] e) políticas de ordenamiento migratorio en ambos Estados,[9] f) estrategias de desarrollo sostenible a nivel insular con énfasis en proyectos fronterizos,[10] g) concreción de proyectos educativos para un mejor conocimiento recíproco y una mayor interrelación universitaria,[11] h) consolidación de las comunidades a ambos lados de la frontera en lo que tiene que ver con la vida municipal, los poderes locales y la toma de medidas sociales contra la pobreza,[12] i) afianzar los lazos interempresariales,[13] y j) planes estratégicos insulares de manejo de desastres.

Esta agenda no es el fruto de la inmediatez ante la reconstrucción. Por el contrario, son exigencias que se han venido delineando en los últimos veinte años por diversos sectores (intelectuales, empresarios, agencias internacionales y gobiernos), y que podrían encausar iniciativas y acciones de desarrollo compartidas que jerarquicen la dimensión insular de la reconstrucción de Haití en la coyuntura de crisis.[14]

A modo de conclusión

No creo exagerar al afirmar que el terremoto del 12 de enero y el proceso de reconstrucción que debe seguirle, delimitan un parteaguas en la dinámica histórica de las relaciones entre los Estados naciones haitiano y dominicano. Esto es así no a causa de la gran solidaridad mostrada por los dominicanos en esas horas difíciles que siguieron a la tragedia, ni siquiera porque el Estado dominicano ha dado también demostraciones de incondicional apoyo y compromiso con la reconstrucción del país vecino. Lo central está en que a partir de esta situación calamitosa por la que atraviesa la nación haitiana se creen oportunidades nuevas para reorientar el contenido de las relaciones entre los dos Estados, y entonces fundar un nuevo marco de relaciones que favorezca el desarrollo sostenible a escala insular, avance líneas de inserción en la escena internacional con agendas comunes en muchos puntos de interés compartido y de pasos serios para resolver diferendos históricos, como los relativos a los derechos humanos de los inmigrantes haitianos en República Dominicana y la creación de un ambiente seguro en la frontera, de manera que República Dominicana no tenga que enfrentar periódicamente la inmigración de poblaciones indocumentadas.

El proceso de reconstrucción se está definiendo en medio de un mayor acercamiento de Haití y República Dominicana hacia Latinoamérica, lo que les abre posibilidades en materia de cooperación regional, de cara a un modelo de desarrollo más en correspondencia con los esfuerzos por acercar las economías latinoamericanas a un entorno integracionista. República Dominicana ha avanzado mucho en ese sentido, aunque los resultados han sido desiguales. Su vinculación con los Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA), que conecta a los países centroamericanos a la economía norteamericana, no ha cubierto las expectativas, y hoy la economía

dominicana se encuentra en una situación de mayor dependencia de la economía de los Estados Unidos, al menos en dos terceras partes de su comercio exterior, y su estructura productiva es menos diversificada y más vulnerable. El Acuerdo de Asociación Económica con Europa (EPA, por sus siglas en inglés) le brinda un nuevo tipo de oportunidad, pues prescribe acentuar, en el mediano plazo, la integración regional y enlaza las ventajas del acuerdo no solo con la apertura en su comercio exterior, sino también con la perspectiva del desarrollo sostenible.

Haití es otra economía muy dependiente de los Estados Unidos, pero no ligada a Centroamérica por medio de acuerdos de libre comercio; participa del CARICOM, y recientemente se ha vinculado al EPA. Por esta vía ambos países se encuentran obligados en plazos mediatos a idear mecanismos de integración regional, no solo con el resto del Caribe, sino además entre ellos mismos Ambas sociedades tienen un alto grado de transnacionalismo en su dinámica social. Alrededor de dos millones de haitianos residen fuera de sus fronteras, sobre todo en Estados Unidos y Canadá. República Dominicana tiene alrededor de dos millones en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos.

Por todas estas razones, en el posterremoto la agenda dominico-haitiana no debe verse como una ruptura o el inicio de un camino inédito, sino como una oportunidad de reorientación de su composición, enfatizando determinados campos que encuentran en la reconstrucción de Haití un eje articulador, y en el desarrollo sostenible y la institucionalización de las relaciones interestatales su dimensión insular. Quizás esto obligue a formalizar acciones específicas de política exterior, que ayuden a crear una estructura institucional que asegure la continuidad de las políticas. Si esto fuera así, la República Dominicana ganaría, ya que el país tiene serios déficits institucionales que convierten en inciertos los contenidos de la política exterior, que tradicionalmente manejan de modo personal los presidentes, sobre todo el actual presidente Fernández. Haití ganaría también, ya que

aseguraría mecanismos para dirimir los seculares conflictos migratorios con su vecino, encontraría apoyos para el ordenamiento institucional de su frontera y organizaría el comercio insular en un canon más formal del que hasta ahora predomina, sobre todo en la región fronteriza.

Los acontecimientos parecen indicar que en ambos países no solo continuará gravitando la influencia de los Estados Unidos en los asuntos exteriores, sino que esa incidencia se fortalecerá en materia de seguridad. Destaca el creciente peligro común del narcotráfico, la trata y el tráfico de armas, que se convierten en verdaderas amenazas regionales, ante las cuales Haití, la República Dominicana y la propia comunidad internacional, en especial los propios Estados Unidos, tendrán que ponerse de acuerdo en el diseño de líneas de acción comunes que incluyan no solo compromisos, sino que además permitan concretar respuestas eficaces.

Las relaciones de los dos países con América Latina les abren un horizonte de posibilidades. De alguna forma, ambos ya se benefician de esta vinculación a través de programas como el de Petrocaribe, aunque en este caso se trata de una medida muy particular, la del presidente Hugo Chávez. Para la República Dominicana esta tarea tiene muchos rostros, al menos destaco dos: el acercamiento institucional a Haití tras el compromiso con la reconstrucción y el rol cada vez más dinámico del país en la política de reuniones cumbres. En ambos, el papel del presidente Fernández ha sido muy importante y decisivo. Lamentablemente, como hemos tratado de argumentar en este texto, el liderazgo indiscutible del presidente Fernández no puede constituirse en el factor que asegure la continuidad de las políticas, y en esto República Dominicana tiene serios vacíos en política exterior. Temo que las obligaciones del país con la comunidad internacional encontrarán serios obstáculos para su cumplimiento, si al liderazgo de Fernández y sus iniciativas no le sigue una concertación de política exterior de largo aliento, que no dependa

de coyunturas, sino que le permita al país elaborar respuestas eficaces en tanto cuenta con capacidades institucionales establecidas.

Nacionalidad, ciudadanía y reforma constitucional[15]

En los debates en torno a la cuestión de lo nacional y en particular la controversia sobre lo que constituye la nacionalidad ha prevalecido un enfoque esencialmente jurídico. En esta parte del presente capítulo intentaré situarlo en un marco sociopolítico más amplio que no niega la pertinencia del primer enfoque.

Lo he organizado del siguiente modo: primero abordo la cuestión de la nacionalidad y la ciudadanía en las democracias modernas, luego recupero el debate sobre la identidad nacional en medio de los cambios producidos en el Estado nación a la luz de los procesos de globalización en marcha. A partir de ese punto, introduzco la Ley de Migración y su importancia geopolítica en los marcos de la globalización. En ese punto paso al debate constitucional sobre el *ius solis* y el derecho a la nacionalidad de los descendientes de inmigrantes irregulares. Llamo la atención acerca de la poca información que hay reunida sobre la percepción que la población tiene en torno al tema de la nacionalidad de los descendientes, al tiempo que aludo al ejemplo de Hatillo Palma, que muestra hasta dónde puede conducir un mal manejo del problema inmigratorio. Finalmente, analizo la pertinencia de concebir la cuestión migratoria desde una perspectiva que sitúe los derechos humanos y la ciudadanía como ejes centrales de toda política migratoria moderna.

Nacionalidad y ciudadanía

En el país, el debate sobre la nacionalidad no puede verse desligado de dos cuestiones fundamentales: la identidad y las migraciones internacionales, particularmente la inmigración

haitiana. A ello se añade la cuestión de la ciudadanía y el de los derechos humanos. Sin estos elementos nos parece que el debate quedaría incompleto.

La preocupación por las identidades y el destino de las naciones constituye punto focal de los procesos de globalización. Contra la prédica de la homogenización cultural que impulsaría la creciente mundialización de la economía y de los recursos mediáticos, asistimos a un resurgimiento del nacionalismo.[16] De múltiples maneras este fenómeno se encuentra estrechamente vinculado a otros —y de ellos depende—, como la pérdida de la centralidad del Estado en tanto eje rector de los procesos de desarrollo, las migraciones internacionales como fenómeno general y las crecientes desigualdades entre las potencias occidentales y el mundo en desarrollo, en un contexto de creciente interdependencia recíproca, fragmentación y diferencias sociales.

El fenómeno nacional es sumamente complejo; resulta imposible reducirlo a un causal unilateral, a un solo tipo de factor explicativo y determinativo. Conviene por ello precisar algunos aspectos conceptuales antes de adentrarnos en su análisis. Nación y nacionalismo son dos conceptos que remiten a problemáticas y realidades sociohistóricas distintas, aunque estrechamente relacionadas. La nación remite a la identidad de un grupo humano que ocupa un territorio, comparte una raíz cultural e identitaria y, por lo general, se identifica con una historia que asume como propia y que constituye parte del reconocimiento de su realidad social y cultural, de su identidad como grupo. Nacionalismo es un movimiento que se propone organizar la nación como realidad política en una estructura de poder determinada. Lo que ha caracterizado el impulso y la fuerza del nacionalismo ha sido la modernización económica, con las consecuencias propias en el orden político relativas al reordenamiento del poder, los cambios en la estructura social y en la vida política.[17] Para un autor clásico como Gellner,[18] el nacionalismo es una expresión de la modernización en ámbitos

de desigualdad ante poderes externos. Lo que unifica los nacionalismos es la posición frente al Estado, al cual desea llegar para lograr impulsar e imponer el programa nacionalista, como ha demostrado Breuilly.[19] Pero quizás lo que más distingue al nacionalismo es su insistencia en la homogeneidad de la nación y su idea de que es esta homogeneidad la condición necesaria para que el Estado pueda encaminar con éxito su proyecto político, sea este el de la independencia nacional, la modernización o la afirmación étnica y cultural.[20]

La confusión entre nación y nacionalismo puede dar lugar a equívocos, pues el discurso nacionalista tiende a identificar su propuesta con los rasgos identitarios de la nación, lo que puede impulsar proyectos políticos autoritarios que buscan la exclusión de los agrupamientos que ese discurso identifica como no nacionales. Por otro lado, promueve en cada movimiento nacional específico una determinada estructura estatal a la cual apuesta, en oposición a lo que como tal entiende la posición antagónica que niega la posibilidad de ese discurso, es decir, del proyecto nacional, sea una potencia colonial, un grupo étnico o religioso o incluso un determinado vínculo económico. El nacionalismo puede tener una expresión revolucionaria, tales los casos de los movimientos de liberación nacional poscoloniales y las luchas de independencia en África, Asia y América Latina. Pero puede manifestar un lado conservador y hasta reaccionario, como la propuesta de ceñirse a los linderos del Estado nación ante los embates de la globalización, como hoy proponen no solo intelectuales y políticos dominicanos, sino también africanos, árabes y latinoamericanos. También puede que surja un tercer tipo de situación: la referida a proyectos de desarrollo en un espacio estatal-nacional de tipo autoritario, donde el discurso nacionalista provee un esquema político-ideológico que cohesiona la acción de la élite que controla el Estado, es el caso de la dictadura de Trujillo, la de Kemal Atatürk en Turquía, la España franquista o la Rusia de Stalin.

La impronta de la identidad en la dinámica de la globalización

Pero hoy el mundo ha cambiado, lo cual no significa que la fuerza del nacionalismo se haya agotado. Evidencia hoy un resurgimiento a consecuencia de las corrientes que la globalización impulsa y estimula, pues el nacionalismo en gran medida representa una operación defensiva ante un poder extraño, llámese imperialismo, comercio colonial, migraciones internacionales o empresas transnacionales.

Se plantea un falso dilema que hay que descartar, si se quiere avanzar en el debate sobre la identidad nacional y la ciudadanía en la era de la información y los procesos de globalización. Me refiero a la espuria oposición entre desarrollo nacional e inserción global. En la actualidad es imposible que alguna nación encuentre una vía de desarrollo propio sin lograr una inserción exitosa en la economía globalizada. Esta es una premisa para cualquier debate acerca de las opciones «nacionales» de desarrollo, al igual que lo es para la discusión sobre las identidades nacionales y posnacionales.[21]

Algunos puntos deben señalarse. En primer lugar, debemos reconocer que en cualquier sociedad las identidades no solo son nacionales. Lo novedoso del mundo en que vivimos es que las identidades que no pasan por lo nacional se están fortaleciendo y en muchos sentidos han comenzado a ocupar el papel cohesionador que antes asumían las identidades nacionales, precisamente en coexistencia con un movimiento en sentido contrario donde los nacionalismos se fortalecen, como ha demostrado Castells. Es esta tensión la que debe explicarse.

Pese al resurgir del nacionalismo, las identidades nacionales han perdido su capacidad de representación como el receptáculo en el cual se organizan las otras identidades; esto fue propio del momento en que los Estados representaban el eje dinámico de la inserción de las naciones al sistema mundial y en particular a los procesos de desarrollo. No es que hoy los Estados

naciones hayan dejado de ocupar el lugar que les corresponde en el orden mundial: el de constituir las células más importantes de ese cambiante tejido que define al sistema internacional, precisamente como un sistema de Estados naciones. Lo que ha ocurrido es que los Estados han perdido capacidades en ese terreno y para su sobrevivencia han tenido que recurrir a alianzas regionales tipo Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA), con el objetivo preciso de generar orden en sus ámbitos nacionales. No es una casualidad que en la prensa dominicana se divulgue a diario como una novedad la verdad de Perogrullo de que el DR-CAFTA introducirá orden en nuestra institucionalidad. Lo que es una manera poco elegante de reconocer que el Estado dominicano, en las presentes condiciones, por sí solo no está en capacidad de lograrlo.

Pero volvamos al tema que nos ocupa, el de las identidades. Este acomodo de las identidades nacionales tiene que ver con la recomposición del Estado y su pérdida de liderazgo sobre la nación, pero también con la complejidad del orden social y estatal de la modernidad tardía, pues independientemente de los contextos en que nos ubiquemos (occidente desarrollado, naciones en desarrollo, etc.) el que vivimos es un mundo más plural, diverso, segmentado y difuso.

Lo que podemos definir como identidad nacional está hoy atravesado por fenómenos transnacionales que obligan a reconceptualizar la idea misma de nación y, más aún, la de los valores que la identifican. En lo que se refiere a las identidades nacionales, debemos apelar a un contexto que va más allá de los límites del Estado nación, precisamente para lograr una definición mínima de esa identidad que antes bastaba con reconocerla en los límites del territorio dominado por el Estado. Me refiero a fenómenos como las diásporas, las migraciones internacionales, las economías de servicio globalizadas como el turismo, las comunidades locales en sus conexiones transnacionales, etc.

Es preciso reiterar que no solo las identidades son diversas, aun cuando son las nacionales las que han predominado por encima de su diversidad en los marcos de los Estados naciones. Las identidades nacionales también cambian. Lo que hoy permite a los dominicanos reconocerse como una nación es algo distinto a lo que consideraba un dominicano de principios del siglo XX, que no decir de un dominicano a principio de nuestra era republicana. Y esta mutabilidad en modo alguno significa la crisis del Estado y la nación. Lo que sucede con los actuales procesos de globalización es que, ante la pérdida de centralidad del Estado, los cambios sociales de la modernidad tardía han recompuesto los lugares y relaciones de las otras identidades con respecto a la identidad nacional. Las primeras se han visto más desprendidas de su conexión con la segunda y al mundializarse muchos ámbitos de las relaciones económicas y sociales han pasado a ocupar su lugar. El segundo asunto es una derivación del primer punto: en la medida en que las migraciones internacionales han desempeñado un papel básico en la dinámica de la globalización, en diversos países se ha producido un efecto de rearticulación de sus estructuras con las comunidades de sus nacionales en el exterior a través de las llamadas diásporas.[22] Estas han contribuido a remodelar las identidades nacionales vinculándolas a fenómenos que escapan del marco estatal nacional en que clásicamente se definían. De este modo, posiblemente lo específico de nuestra época sea que las propias identidades nacionales se transnacionalizan.

Un efecto residual es que en algunos países este proceso tiene una doble dirección, como en el caso dominicano. Por un lado, se trata de países de emigración, lo que ha contribuido al efecto «diáspora» señalado en referencia a la rearticulación de las identidades. Por otro lado, son países que paralelamente se han convertido en espacios de inmigración y, por ello, han pasado a ocupar un rol importante en la interrelación de otras diásporas, pero al mismo tiempo reciben el impacto interno que

en lo cultural y social puede producir la inmigración. En ambos sentidos hay, sin lugar a duda, un efecto en esa dialéctica de las identidades. El punto es que las migraciones en su conjunto impactan en las identidades nacionales, pero en modo alguno las disuelven. Por el contrario, en muchos casos, al recomponerlas, las fortalecen. Lo que la globalización sí descentra es el contexto de las identidades, pues las identidades no nacionales (género, religión, trabajo, juventud, etc.) adquieren un espacio de autonomía que les permite evolucionar y sostenerse con independencia de lo que a nivel nacional pueda ocurrir.[23]

La interpretación del ius solis y la Ley de Migración 285-04

Aun cuando la vigente Ley de Migración 285-04 es una condición necesaria, constituye un error pensar que solo su vigencia y aplicación es condición suficiente para enfrentar la tarea de la modernización del ordenamiento institucional en materia migratoria y que su simple puesta en práctica resolvería los problemas que se enfrentan en este campo.

En lo que respecta al derecho a la nacionalidad, como quedó precisado en la Constitución aprobada en el 2010, los cambios introducidos tampoco resolvieron los problemas, pues la interpretación de su artículo 18, realizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 168-13 dejó en la bruma la situación de la población de descendientes indocumentados residentes en el país, lo que obligó al Poder Ejecutivo a introducir en el Congreso lo que vino a ser la Ley 168-14 de naturalización. A más de diez años de haberse aprobado el famoso PNRE, no se ha resuelto la situación de ese sector poblacional de origen extranjero.

El liderazgo político se equivocó en esa ocasión pensando que el tema de la inmigración haitiana se resolvería con un cambio constitucional. Este no es un asunto constitucional, aunque sí lo es el condicionante que introdujo la Sentencia del TC

168-13 en lo relativo al estatus de los descendientes nacidos en el país de los inmigrantes en condición irregular. Si confundimos ambos asuntos nos equivocaremos, tanto en la identificación de la enfermedad como en la receta para su curación. Equivocación que ha llegado a un punto en que aún permanece incierta la situación de esa población de dominicanos cuyo origen inmigrante, al provenir de extranjeros irregulares, ha minado toda su vida ciudadana por varias generaciones.

Eso no niega que fuera necesaria la revisión del texto constitucional en lo relativo al criterio de asignación de la nacionalidad mediante la figura jurídica del *ius solis*. Este mecanismo, tal como lo expresaba el texto constitucional previo al 2010, era demasiado laxo. Pero no olvidemos que en principio este principio se estableció en el texto constitucional precisamente por la virtud atributiva que implicaba, herencia de los mejores logros del pensamiento de la ilustración. Por lo demás, la figura se diseñó como un procedimiento que brindaba a los descendientes de inmigrantes seguridades en su estadía como potenciales ciudadanos. Hace menos de un siglo el Estado dominicano vendía una imagen de la nación como *República Dominicana: un país de inmigración,* según el título mismo de un famoso informe producido en la era de Trujillo. ¿Qué ocurrió en el ínterin? El sistema inmigratorio que conformó desde principios de siglo un verdadero mercado laboral insular a partir de la economía azucarera dominicana y el campesinado haitiano se derrumbó en los años 80 del pasado siglo XX, al igual que lo hizo la fuente nutricia de mano de obra que periódicamente se dirigía a los ingenios dominicanos: los campesinos pobres y precaristas haitianos. Como el espacio de retención de dicha mano de obra inmigrante organizado por los ingenios era el batey, verdadero campo de concentración de los trabajadores y ámbito de exclusión social, quienes allí residían, a la hora de la crisis de la producción azucarera, se desplazaron a la agricultura no azucarera como jornaleros estacionales, lo cual resolvió un problema

a dicho sector ante la creciente escasez de brazos producida por la propia crisis del minifundio precario y las grandes emigraciones hacia las zonas urbanas de esos años. Desde entonces, comenzó un efecto de dispersión-asimilación del trabajador inmigrante en estructuras sociales y laborales, hasta alcanzar las grandes ciudades.

Con el agotamiento del modelo azucarero y el fin de los acuerdos de braceros, las tradicionales políticas de control de la movilidad del trabajo inmigrante, asignadas a las fuerzas armadas y que suponían acuerdos con las élites dirigentes del lado haitiano, desaparecieron. En su defecto, la frontera se hizo más porosa y menos controlable la movilidad de personas, en medio de un contexto de graves y prolongadas crisis del lado haitiano. El mecanismo al que se ha recurrido desde los años 80 para lograr el control del trabajo inmigrante ha sido el de las deportaciones masivas. Este mecanismo es el que prima hoy, pero tampoco ha resuelto el problema, y esto por razones atendibles: no es un medio institucional, sino coyuntural, no tiene posibilidad de controlar la entrada sino la salida y se apoya en un esquema institucional casi inexistente que desorganiza el sistema migratorio.

No estoy de acuerdo entonces con la interpretación que asume que la tendencia moderna es la de dejar la razón del *ius sanguinis* como el único criterio de reconocimiento del derecho a la ciudadanía. Esto así, sobre todo, por el claro papel que juega y continuarán jugando las migraciones internacionales en la dinámica de la globalización. No creo que la tendencia moderna sea la de tomar en cuenta como argumento único la figura del ius *sanguinis* para la asignación de la nacionalidad, precisamente por la creciente importancia de las migraciones, tanto en el sentido de la emigración como de la inmigración, que es el caso dominicano. La tendencia real es condicionar el *ius solis* de manera explícita, evitando ambigüedades jurídicas y la incertidumbre ciudadana. Si no se hubiese producido la Sentencia

168-13, el artículo 18 de la Constitución hubiese resuelto las dificultades derivadas de la ambigüedad que caracteriza el estado de transición de los inmigrantes, como erráticamente lo contiene nuestra Ley 285-04. La prudencia del TC hubiese evitado así la creación de un bolsón de personas con una condición de ciudadanía precaria, y por lo tanto de derechos. Asimismo, esto hubiese dejado un camino abierto para manejar otras situaciones, en el supuesto que interese estimular la inmigración, sin abandonar el deber de proteger a nuestros emigrados, puesto que debemos ser coherentes a la hora de definir políticas internacionales en esta y otras materias.

En el país, el debate en torno a la cuestión nacional transcurre como un diálogo de sordos, precisamente a causa de la incertidumbre ciudadana, dada la frágil estructura del Estado de derecho. Es necesario cambiar el enfoque del asunto, en el que ha primado un punto de vista que, de un lado, pondera las virtudes de la inmigración de braceros como necesarios y factor fundamental para el desarrollo de la economía dominicana en sus ejes agrícolas y urbanos, mientras que, por otro lado, señala los efectos perversos del ingreso indiscriminado de inmigrantes en condiciones de ilegalidad; señalamientos que lo consideran como una supuesta invasión silenciosa hasta acusar consecuencias más serias en el ejercicio de las políticas sociales, como el desplazamiento del mercado de trabajo y la presión a la baja de los salarios.

Pero la inmigración es sobre todo resultado de un fenómeno socioeconómico que en modo alguno se resuelve por la simple vía jurídica e institucional, pues remite a un modelo de organización y funcionamiento de la economía. Tampoco la inmigración es solo un fenómeno socioeconómico, afecta las capacidades del Estado para brindar servicios básicos a la ciudadanía, en particular cuando se trata de un Estado débil, con precarias instituciones y toda una madeja de prejuicios que contamina la visión hacia los inmigrantes.

Atacar el asunto de la inmigración presupone varios planos: a) el de la gobernabilidad migratoria frente a la cual cabe al Estado la principal responsabilidad y para ello debe resolver la cuestión de la regulación migratoria que dispone la ley, b) el del orden económico que articula la dinámica de los flujos migratorios, y que vincula el fenómeno a los mercados de trabajo regionales y globales, poniendo en evidencia la condición transnacional del ámbito laboral dominicano. No hay ley alguna que pueda frenar esta realidad, salvo la reversión autoritaria de nuestra democracia, y eso tampoco lo lograría, sino que más bien provocaría un mayor nivel de exclusión del inmigrante, como lo demostró la dictadura de Trujillo.

El tema de la identidad nacional no puede tampoco abordarse con decretos y postulados jurídicos, ni siquiera cabe en los límites de las políticas estatales que pretenden conducirla. La identidad nacional es un hecho cambiante y apela a realidades históricas muy activas. No es el mismo perfil identitario el que se gestaba en el mundo rural después de la independencia en 1844 al que emergía de la sociedad dominicana en los inicios de la industrialización a mediados del siglo XX, época en la que el peso de la inmigración en la industria azucarera era determinante, como tampoco sobre la que influye la avalancha emigratoria desde los años 70 del pasado siglo XX. La identidad nacional constituye no solo una realidad cambiante, sino múltiple y diversa en su naturaleza y composición, en parte por su inserción en la corriente transnacional de cara a la afinidad cultural (la nación), sino también por la ductilidad que le insufla la nueva estructura del orden mundial, que da paso a fenómenos de relevancia global y local, como el impacto social y económico de las diásporas.

La Ley de Migración y la dinámica histórica de la migración internacional

A diferencia de otros, no albergo temores de que la inmigración a la larga desdibuje nuestro perfil cultural como nación,

ni mucho menos de que producirá un abandono de nuestra identidad. El mito de la invasión pacífica divulgado a partir de la obra de Balaguer[24] ha estimulado esta visión no solo en la élite política conservadora que se nucleó en torno a su persona, sino también en la propia dirigencia liberal de partidos como el PRD y sobre todo el PLD, e incluso en la actualidad el Partido Revolucionario Moderno (PRM). Pero, aun así, no es más que eso, un mito. Los estudios etnosociológicos plantean un fenómeno inverso: la búsqueda de rápida asimilación nacional y la adopción de patrones culturales locales por parte del inmigrante haitiano que ha decidido quedarse en el país. Si alguna cultura parece ser la fuerte es la que acoge este proceso, en este caso la dominicana. Lo que ocurre es lo propio de todo proceso inmigratorio: los sujetos migrantes desean asimilarse a la cultura receptora, incorporarse a sus mecanismos de socialización y a sus entornos de reproducción social. Esto se ha probado con otras migraciones, cuyos perfiles culturales son fuertes y cuyos individuos estaban dotados de niveles culturales significativamente más elevados que los de los jornaleros haitianos. Me refiero a las inmigraciones de «cocolos» procedentes del Caribe inglés, a la inmigración de origen árabe y turca, y a la china. En estos grupos se ha conservado más que en los de origen haitiano sus costumbres y tradiciones y hasta la propia lengua ha continuado hablándose en sus círculos internos; sin embargo, eso no ha impedido que incorporaran patrones de rápida asimilación a la cultura y la sociedad dominicanas.

Esta disposición de los grupos inmigrantes que se han sucedido en el país durante los dos últimos siglos, no indica que su aceptación social haya sido fácil, ni tampoco que en el país no surgieran expresiones de racismo y xenofobia en determinados estratos o estamentos sociales. Tampoco implica una relación idílica entre los inmigrantes y la sociedad dominicana a la que se han asimilado. Lo que sí deseamos destacar es que pese al significativo volumen de inmigrantes haitianos, pese al elevado

número de poblaciones inmigrantes o de origen inmigrante de otras nacionalidades (árabes, cocolos, turcos, españoles, chinos, cubanos, colombianos y hoy día venezolanos) no se ha producido en el país el efecto de segregación que algunos dirigentes políticos definen como una minoría nacional, y lo que otros han calificado como una tendencia a la balcanización de la nación.

La inmigración haitiana configura demográficamente un grupo humano, que tiene una importante expresión social, sobre todo en la esfera laboral. En esta población descansa gran parte de la actividad agrícola, y aquellas de mayor esfuerzo físico, como las construcciones urbanas y rurales, y tiene también una notable presencia en la economía informal urbana. Pero nada de esto indica que se esté configurando una minoría nacional con sus demandas culturales específicas como grupo separado de las mayorías nacionales; tampoco sugiere que a lo largo de más de un siglo de inmigración haitiana haya ocurrido un conflicto escalonado y sistemático con los ciudadanos nacionales y que se esté creando un espacio de aislamiento social que instigue el sentimiento de una minoría oprimida que reivindica su individualidad cultural. Mucho menos se trata de que estemos en peligro de una balcanización. Pero la persecución contra estos inmigrantes sí produce un efecto perverso de segregación, con sus consecuencias socioeconómicas y en todo lo que tiene que ver con la violación de los derechos humanos: bloqueos a la integración social de los inmigrantes y sus hijos, degradación sistemática de sus niveles de vida.

Cuando vemos los hechos con cierta frialdad y se deja un poco de lado la pasión y el interés político, otra realidad se nos presenta. El peligro de balcanización al que aluden si alguna vez existió fue en el batey, en el ámbito de la economía azucarera. Durante más de sesenta años miles de inmigrantes haitianos fueron acogidos como población recluida en el batey y excluida de las grandes corrientes del desarrollo nacional, no solo en términos económicos, sino también y sobre todo políticos y

sociales. Cuando la realidad de la industria azucarera cambió y su fuerza económica fue sustituida por nuevas líneas de desarrollo, como el turismo y las zonas francas, llevando al desempleo a miles de trabajadores haitianos y de origen haitiano, no hubo por parte de ellos rebelión alguna ni asomo de balcanización. Su reacción fue la de readaptarse a las nuevas condiciones de la economía, y fue así que se desplazaron hacia la agricultura no azucarera. Lo que siempre existió fue la exclusión social de estos trabajadores, a los que hasta hace poco se les negaba y aún se les niega la posibilidad de dotar a sus hijos de un documento que les permita reconocerlos como personas, como sujetos sociales dignos y portadores de derechos. Ese es el drama cotidiano de los dominicanos descendientes de los inmigrantes haitianos.

Al desplazarse hacia las ciudades, estos inmigrantes obraron con asombrosa racionalidad económica; rápidamente entendieron que el mercado laboral urbano les facilitaba la entrada y que la economía informal les brindaba oportunidades de sobrevivencia económica y de asimilación social bastante eficaces y seguras, las cuales les permitían, quizás de manera más eficiente que en el mundo rural, asimilarse a la realidad nacional dominicana. Lo que ofreció la ciudad fue eso: una vía para la integración y la rápida asimilación sociocultural del inmigrante haitiano en un país que, como la República Dominicana, tendía a rechazarlos, sobre todo de parte de sus estamentos dirigentes y su élite política. Lo que la inmigración ha producido es una nueva manera de integración social, no la balcanización; tampoco su asimilación a la economía urbana ha generado el surgimiento de minorías nacionales espacialmente segregadas. Por el contrario, ha generado un eficaz mecanismo de asimilación económica.

La Ley de Migración revela con claridad a donde conduce un orden estatal que se apoya en una débil ciudadanía y un Estado de derecho precario. Dicha ley finalmente se aprobó en el Congreso el 14 de agosto del año 2004 y se encuentra plagada de contradicciones, incoherencias y vicios de inconstitucionalidad,

por más que la Suprema Corte de Justicia haya dado un lisonjero fallo que ratifica su efectividad y validez jurídica.

A mi juicio el problema central, independientemente de las discusiones específicas que podemos establecer a propósito de su articulado, es que la ley pretende resolver un doble problema: gobernar la movilidad de jornaleros haitianos olvidándose de la emigración y de las otras inmigraciones, sin reconocer los derechos de la población inmigrante. Por otro lado, persigue bloquear el acceso a la condición de ciudadanía de los descendientes de esos mismos jornaleros que desde hace muchos años residen en el país en condiciones de *indocumentación*.

El primer asunto demuestra la incoherencia de la ley como base de la política migratoria, ya que establece una dicotomía inaceptable: definir en materia de derechos un tipo de condiciones para la entrada de jornaleros, que se niega ante el hecho de la emigración. Por ejemplo, la Constitución dominicana, a consecuencia del pacto que resolvió la crisis política de 1994 surgida tras el fraude electoral contra Peña Gómez, reconoce la doble nacionalidad. No podemos, como Estado, negar esa posibilidad a otros nacionales y, peor aún, poner esa posibilidad como razón a fin de negar la condición de ciudadanía a personas que han nacido en el país, hablo de los dominicanos de origen haitiano. Cómo puede considerarse coherente una política migratoria que defienda los derechos de nuestros emigrantes ante otros países, si en el nuestro desconocemos esos mismos derechos a los inmigrantes haitianos. Se pensaría que eso no importa, pues al fin y al cabo cada Estado es soberano. Eso es un error. En el mundo de hoy los Estados están obligados a establecer un esquema coherente entre las disposiciones de la ley que ordenan su marco jurídico interno, con las propias de los acuerdos que se establecen con otros países. Lo que dificultó durante mucho tiempo la puesta en vigencia del DR-CAFTA fue precisamente este punto. Estas exigencias se harán cada día más fuertes y más temprano que tarde tocarán las puertas de nuestra legislación migratoria.

De lo que se trata es de la inconsistencia de una política que niega derechos ciudadanos a sus nacionales de origen haitiano, al tiempo que persigue los mismos derechos para los nacionales de origen dominicano nacidos en otros países. Son dos proyectos jurídicos, políticos e ideológicos encontrados con respecto a la idea del derecho y la ciudadanía, según se lea el asunto hacia adentro o hacia fuera del Estado nación. Es lo que en este libro denomino «la paradoja de las migraciones».

Esta legislación representa, pues, un problema de orden constitucional que ninguna ley migratoria puede resolver, y que nuestra Suprema Corte de Justicia nunca entendió: cohesionar el texto de una ley no en función de un marco constitucional de un segundo país, como parece ser el pensamiento de nuestros supremos jueces, sino con un esquema de derechos humanos a los cuales estamos obligados por cuanto somos un Estado miembro de un sistema internacional que en parte se ordena y organiza en función de esos derechos.[25]

La visión que prima en la ley y que parece ser defendida por nuestras autoridades se olvida del fenómeno que pretende gobernar (las migraciones internacionales, tanto la de jornaleros haitianos, de nacionales cubanos, norteamericanos, colombianos, etc., como la emigración de dominicanos), así como de la naturaleza del fenómeno del que se trata (el cual no se limita al control de la movilidad física de las personas, sino que se proyecta hasta la necesidad del respeto a los derechos humanos). Es de esta forma que se ha producido un desencuentro entre el ordenamiento jurídico y la realidad económica y social, en medio de un panorama de escasa práctica del Estado de derecho, al menos para los semiciudadanos inmigrantes y no ciudadanos inmigrantes indocumentados.

El reto de la gobernabilidad migratoria va más allá de la Ley de Migración, remite al fortalecimiento de la ciudadanía en las condiciones que impone la globalización. Podremos modificar la Constitución y restringir el acceso a la ciudadanía de los

descendientes de inmigrantes, sean estos haitianos, españoles o chinos, como de hecho se hizo en el 2010. No importa. El imperativo de la ciudadanía quedará ahí, visto como el modo que en las sociedades occidentales ha marcado la ruta para que las democracias modernas sostuvieran el Estado de derecho. Si no cumplimos con esta parte del pacto político, estaremos creando una sociedad estamental, una verdadera minoría de excluidos de las condiciones mínimas de la ciudadanía y la vida civilizada. No concebir ningún mecanismo de integración de miles de descendientes de trabajadores haitianos que han nacido en el país, no brindar procedimiento alguno que reconozca que miles de trabajadores haitianos hace décadas residen en el país como humildes trabajadores y desempeñan su labor con respeto y dignidad, no disponer de recursos organizativos y controles del flujo de personas en nuestra frontera terrestre, para lo cual el país a través de sus fuerzas armadas tiene las capacidades, todo eso sí estimula la ingobernabilidad migratoria, y supone desconocer los derechos ciudadanos más elementales.

Las posibilidades del discurso nacionalista y sus límites sociales

A lo que conduce el discurso y la propuesta intolerante que predica el rechazo al extranjero y el aislamiento de la nación con respecto a su vecino de occidente es a situaciones de conflictos. Hatillo Palma y Pedernales ilustran las consecuencias de la intolerancia en la vida nacional, pero también deja claro sus límites sociales e implicaciones políticas.

Hatillo Palma. Hatillo Palma[26] es un ejemplo de un conflicto intraestatal en materia migratoria a consecuencia de la debilidad del Estado de derecho y la condición de exclusión de las poblaciones inmigrantes, en este caso haitiana. De Hatillo Palma lo alarmante ha sido que, al generarse el problema, se asiste a una suerte de ausencia del Estado en su función de imponer el orden. Resultó evidente que en su desarrollo la situación se

proyectó hacia un verdadero delirio persecutorio de haitianos, a partir de la denuncia de que uno de ellos había ultimado a una familia dominicana. Lo importante en este caso es reconocer la ausencia de la normativa de derecho básica que asegura la civilidad ante una crisis de este tipo, así como la inexistencia de la condición ciudadana como mecanismo de control.[27]

Los sucesos de Hatillo Palma representan una suerte de vaciamiento del Estado en su función de orden, seguridad y vigilancia ciudadana. En el espacio de unos días estas responsabilidades estatales quedaron en manos de la propia comunidad. Funcionarios de gobierno dejaron un vacío de autoridad que puso en cuestionamiento la capacidad del Estado y en peligro a muchas vidas, en este caso de inmigrantes. De no haber sido por la intervención del Ejército, esta indolencia de la función pública hubiese tenido consecuencias catastróficas. Otra fuente de preocupación es el papel que las propias comunidades se abrogaron y la permisividad de los funcionarios públicos al respecto, otra arista del problema de la debilidad de las estructuras estatales. En una situación de crisis la institucionalidad del Estado desaparece y, en su defecto, se instalan procedimientos asamblearios que dictaminan una serie de medidas que competen al Estado: tiempos de permanencia de los inmigrantes, cuotas de participación en actividades laborales, derechos a tener propiedades legítimas en territorio dominicano, entre otros asuntos. Y en todo esto el mecanismo de «persuasión» fue el terror.

Se conocen las consecuencias internacionales que Hatillo Palma tuvo para el país, no solo porque la prensa mundial se enfocó en este pequeño poblado de la frontera, sino porque las propias instituciones que velan por los derechos humanos se opusieron a las persecuciones a los inmigrantes y en muchos países se suscitaron protestas que afectaron la imagen del Estado y de la nación. Un país con una economía abierta como la dominicana no puede permitirse esos lujos. En cambio, debe preservar la dignidad de la nación, garantizar la seguridad de los

pilares de la economía que dependen de esa imagen, como el turismo y las zonas francas, y frustrar el peligro que este tipo de situación entraña, que puede desatar la reacción sancionadora de los trabajadores de los países desarrollados, al tiempo que manda una mala señal a las inversiones extranjeras.

En Hatillo Palma se revelaron las fragilidades del Estado dominicano en el ejercicio de la justicia, quedó cuestionado en su facultad de actuar de modo imparcial, sobre todo ante inmigrantes, y resultó un ejemplo de hacia dónde conducen los prejuicios de cierto funcionariado público que manejó mal la situación. También puso al desnudo la necesidad que tiene el Estado de tomar en serio lo que significan los derechos humanos en el nuevo orden global. En Hatillo Palma falló el Estado de derecho, falló nuestra propia capacidad para velar por los derechos humanos. El caso de Hatillo Palma pasó a ser un formidable ejemplo de las consecuencias que la exclusión social, como paradigma político frente a la inmigración, puede tener en materia de derechos humanos elementales, y señaló el camino que el país no debe transitar al abordar las complejidades de la cuestión inmigratoria.

Pedernales. El 20 de marzo de 2008 en Pedernales, comunidad fronteriza al extremo sur de la frontera, ocurrió un conflicto semejante al de Hatillo Palma, también una muerte atribuida a un residente haitiano de esa localidad. Ese conflicto obligó a una rápida intervención del Ejército y, posteriormente, condujo a la salida de los nacionales haitianos que residían en esa demarcación y su regreso a Haití; sin embargo, a los pocos días del éxodo, las mismas autoridades locales que lo promovieron, se vieron forzadas a efectuar un llamado para el retorno de dichos pobladores inmigrantes a Pedernales.

El primer elemento que se desprende es la manipulación mediática, no tanto porque delatara una falsedad en su denuncia, sino porque sus resultados fueron adversos al discurso xenófobo.

El crimen perpetrado por nacionales haitianos fue identificado por algunos medios como una especie de decisión colectiva de un grupo étnico. A partir de allí se articuló un discurso dirigido no a la necesidad de hacer justicia y condenar a los culpables del horrendo crimen, sino contra el grupo étnico en su conjunto. Esto devino en tres tipos de acciones: la persecución de la que fueron objeto los nacionales haitianos que residían en Pedernales, la acción consecuente del Ejército, que se vio obligado a proteger a dicho grupo, y finalmente un éxodo masivo de nacionales haitianos que residían en esta provincia. Hasta ese momento, el caso de Pedernales guardaba analogía con el de Hatillo Palma. Pero a partir de ahí se distancia y diferencia de su antecesor.

Pasados unos días de haber sido casi forzados al éxodo, las mismas autoridades que auspiciaron la expulsión constataron un hecho simple: Pedernales quedó casi despoblado y los ejes centrales de la reducida economía local quedaron prácticamente paralizados. En esas condiciones, las autoridades locales se vieron obligadas a entrar en contacto con sus homólogas en Haití y con el Ejército dominicano a fin de propiciar los estímulos que permitieran el regreso ordenado de los inmigrantes que días antes habían expulsado hacia su país de origen.

El caso no se detiene ahí. Durante la crisis y el proceso de expulsión, la prensa nacional se comportó de manera muy activa en la denuncia del crimen que dio inicio al conflicto y en la exaltación de una actitud xenófoba que terminaba cargando en el grupo étnico inmigrante las responsabilidades de lo sucedido. Al igual que en Hatillo Palma, en Pedernales la prensa fue un gran aliado del discurso xenófobo. Sin embargo, en la segunda fase de este caso sucedió un fenómeno inverso: el retorno de cientos de desplazados haitianos en los días anteriores no dio pie a mayores noticias y estos últimos acontecimientos en su desarrollo fueron desatendidos, olvidados por la prensa nacional.

Lo ocurrido requiere una reflexión serena. En primer lugar, quienes hicieron el llamado para el retorno de los inmigrantes residentes en Pedernales no fueron autoridades ajenas a la provincia, sino las autoridades locales, las mismas que días antes habían pedido su salida y los amenazaron con la expulsión. Solo encuentro una explicación: las autoridades se dieron cuenta de que habían cometido un error, quizás envueltos en una furia nacionalista. Y esto evidenció algo que afectaba directamente los intereses y funciones de los poderes locales en Pedernales: la importancia de la inmigración para la vida económica de esa provincia.

Otro asunto es el de las características propias de Pedernales en su proximidad con Haití. Anse-á-Pitre, el poblado haitiano más cercano, está separado de Pedernales por una franja pantanosa que en cuanto llueve se convierte en un extenso lodazal. Ambas comunidades sufren las inclemencias del pantano, pero también se encuentran expuestas a los mismos problemas que de ello se derivan. De esta forma, la proximidad geográfica y las dificultades comunes han acercado a ambas comunidades en una suerte de relación complementaria.

Esto deriva en un último factor: el demográfico. Mientras en Pedernales hay una bajísima densidad poblacional, en Anse-á-Pitre no existe ese déficit, más bien hay un exceso de población. El resultado ha sido que históricamente la parte haitiana ha complementado la escasez poblacional de la parte dominicana, estableciendo de esa manera un vínculo funcional entre ambas comunidades, más allá de la separación jurídico-política de la frontera.

Por lo hasta aquí expuesto debe resultar claro que la frontera dominico-haitiana constituye una realidad muy dinámica que entrelaza las comunidades adyacentes a la franja fronteriza con relaciones complejas, y que practican un intenso y cambiante intercambio de bienes, personas y símbolos (culturales). Ese vínculo no se sostiene en el conflicto, sino en la complementariedad

económica. La delimitación fronteriza, que se apoya en un cuerpo jurídico de acuerdos y controles, además de la supervisión militar y policial, no opera de manera ajena a la realidad descrita, más bien se trata de complejos procesos cohesionadores de la reproducción social.

Si se quiere generar políticas eficaces para gobernar la frontera, se debe incidir en la realidad económica y social de la región con políticas que estimulen el desarrollo, no su bloqueo. Se requieren acciones de cooperación, no de estímulo al conflicto y el antagonismo. Pedernales demuestra, en una situación límite, la fertilidad de la idea de asumir la frontera como un hecho real en su potencial de vínculos cooperativos entre las comunidades que allí habitan y, por ello, reclama disposición estatal para asegurar la buena vecindad y el entendimiento recíproco entre dos realidades cercanas.

Las tensiones entre los vacíos de la ciudadanía y las posibilidades de un ejercicio pleno de los derechos humanos solo se pueden resolver en los marcos del Estado de derecho. Se podrá disponer de mecanismos legales como los de la Ley de Migración, se podrán articular respuestas coyunturales como las de Hatillo Palma, se podrá incluso asumir cierto grado de relación con la diáspora, pero nada de eso será efectivo como recursos inteligentes y eficaces ante la realidad de la migración internacional, si no procedemos a crear una institucionalidad coherente que se apoye en un marco institucional de derechos. Sin esa capacidad institucional, las acciones serán ineficaces en la búsqueda de la gobernabilidad migratoria, que en nuestro caso tiene dos caras. En ambos casos, aunque restrinjamos el acceso a la nacionalidad, los problemas de la construcción de ciudadanía permanecerán y estos solo pueden comenzar a solucionarse en el momento en que aceptemos que los migrantes, sean los que entran a nuestro país como los dominicanos que salen de él, son sujetos de derecho y, por lo tanto, pueden y deben aspirar a una condición de ciudadanía, precisamente por el hecho de

ser migrantes. Cuando eso ocurra, en nuestro país tendremos un Estado de derecho.

Migraciones internacionales, derechos humanos y ciudadanía en la globalización

Las migraciones son el catalizador social más importante de los cambios que está experimentando la institución de la ciudadanía en las sociedades democráticas contemporáneas; constituyen un conjunto de derechos que han permitido sostener las relaciones de los individuos con el Estado. De esta forma, la condición de nacional de un Estado ha dejado de ser la premisa para el disfrute de derechos básicos asociados solo a la ciudadanía.

La lucha por la ciudadanía no ha sido únicamente la de los derechos que la caracterizan, sino la dialéctica de inclusión y exclusión en que se ha visto envuelta.[28] En la sociedad moderna esta tensión modificó el estatus de las personas, llevando las bases de la sociedad del *antiguo régimen* a un marco legal en el que, en tanto ciudadanos, todos somos iguales en derecho. De esta forma, en los inicios de la era democrática moderna podíamos distinguir, de un lado, a los nacionales portadores de derechos y a los extranjeros que no pertenecían a la comunidad nacional. Esta situación creaba un entorno discriminatorio, que algunos han definido como «chovinismo del bienestar» y que en realidad fue una de las características segregacionistas de los Estados democráticos. Sin embargo, en la medida en que al interior de estos Estados accedieron poblaciones inmigrantes que no encuadraban en esa concepción de ciudadanía, el modelo de asignación de derechos comenzó a tambalear. De forma tal, que hoy en día se cuestiona el concepto de ciudadanía como condición única de asignación y reconocimiento de derechos. Esta concepción no surgió de súbito, fue el resultado de un proceso histórico.[29]

El primer aspecto que ha contribuido a modificar no tanto la condición de la ciudadanía nacional, sino el conjunto de los derechos de que podían beneficiarse los individuos fue —no hay dudas— la pérdida de soberanía del Estado. El fortalecimiento de los derechos humanos amparados por un basamento institucional de carácter internacional ha incidido directamente en este reordenamiento del concepto de ciudadanía como recipiente natural de los derechos en las sociedades democráticas, pues ha permitido que individuos que no gozan de ese estatus en un país puedan acceder a derechos que en la anterior circunstancia eran patrimonio solo de aquellos que poseían la ciudadanía, la cual estaba atravesada por la condición de nacionalidad.

No hay reparos en aceptar que las migraciones internacionales constituyen determinantes fundamentales de los procesos de mundialización de los derechos humanos y de recomposición de las sociedades a escala planetaria. Pero han tenido efectos diversos según se trate de la reacción de los Estados nacionales o del contenido de las identidades. Las migraciones en este sentido han contribuido a «renacionalizar» a los Estados, en la medida en que estos se han vuelto sobre sí mismos para preservar su poder negociador y autonomía con respecto al tema de los derechos humanos, cuyo ejercicio escapa hoy de sus manos y cuya vigilancia se encuentra bajo la responsabilidad de organismos internacionales. Por otro lado, la incidencia de la globalización en muchos aspectos y niveles desnacionalizan a los Estados y, en ese sentido, surge la novedad del fenómeno de la transnacionalización, a través de la cual las migraciones se convierten en agente catalizador por definición. Las diásporas han pasado a ser un elemento de empuje de la globalización, pero también de transformación y fortalecimiento de las identidades nacionales y no nacionales.

Sin embargo, los flujos migratorios siguen concibiéndose en la teoría social bajo el presupuesto de la elección racional del individuo, aunque las redes transnacionales obligan a reconocer

cada vez más los efectos agregados de las migraciones que envuelven a las familias, a las localidades y a los países. En este sentido, los inmigrantes, en tanto no son reconocidos como ciudadanos de plenos derechos, o hasta tanto no se convierten en ciudadanos, sufren un efecto de exclusión estructural. No obstante, en la generalidad de las democracias modernas se aprecia *de facto* un cierto nivel de ciudadanía, en la medida en que se les reconocen derechos que ejercitan en el ámbito social.

Las tesis de Marshall parecen obsoletas para comprender este nuevo tipo de fenómeno. Martiniello asume una clasificación referida a la Unión Europea que puede ayudar a esclarecer el asunto: habla de ciudadanos plenos (*full citizens*), semiciudadanos (*denizens*) y marginalizados o no ciudadanos (*margizens*). En esta clasificación, la clásica línea acumulativa de los derechos ciudadanos propuesta por Marshall se disuelve, pues la ciudadanía social de los inmigrantes es detenida en las puertas de la ciudadanía política.[30]

En la actualidad, los Estados se resisten a reconocer la eficacia y realidad fáctica del sistema de derechos aceptado internacionalmente, si bien al principio los asumieron adhiriéndose a la declaración de la ONU de 1948. Y esto tiene estrecha relación con la generalización y crecimiento de las migraciones internacionales. La condena de la CIDH a la República Dominicana en el caso de las dos niñas de origen haitiano, Yean y Bosico, a partir de la cual se debía otorgarles su documentación, pagar una compensación y publicar la sentencia en periódicos de gran circulación, es un ejemplo esclarecedor de lo afirmado.[31]

De todos modos, en esta nueva situación, los derechos, y el reconocimiento de la persona humana como sujeto de estos, en dependencia de la condición de ciudadanía en que se encuentre, han pasado a ser atributos universales, principalmente en los ámbitos social, económico, cultural y naturalmente de los derechos humanos mismos. De esta forma, los derechos humanos constituyen una limitante de la soberanía de los Estados naciones.

Los sin papeles (*sans papiers*) no existen como ciudadanos, pero en muchos países se les reconocen derechos sociales. En la práctica, los Estados han tenido que asumir responsabilidades no solo con respecto a sus nacionales, sino también con los inmigrantes que habitan en su territorio, sobre el cual tienen el dominio legítimo de la fuerza y el control territorial como instrumento de poder. En esto hay gradaciones. No es lo mismo los derechos sociales —que no ya políticos y legales— que se le reconocen a los indocumentados en Estados Unidos, España o Francia, que los que pueden reconocérseles en países como Honduras, Guatemala, Perú o República Dominicana.

El ciudadano es el eje que articula la relación entre política y derechos en la democracia moderna. Esta articulación se definía nacionalmente, y por lo menos desde la Revolución Francesa de 1789 hasta la caída del muro de Berlín en 1989. Vale decir, doscientos años de construcción de ciudadanía sobre la base del Estado nación. Pero hoy día la realidad es otra. Han cambiado tanto el papel del Estado en calidad de aglutinante de la nación, como la relación de la ciudadanía con los derechos. La nueva realidad añade una tensión entre ciudadanía y derechos humanos, pues a nivel internacional se presiona a los Estados para que respeten y se obliguen a cumplir y proteger los derechos de grandes poblaciones no dotadas de ciudadanía o nacionalidad, al menos en el sentido pleno que apunta Martiniello.[32] Por otro lado, los propios Estados fortalecen la nacionalización de la ciudadanía sobre todo en su dimensión social, en parte como un escudo protector de su soberanía, pero sobre todo de su legitimidad ante los ciudadanos plenos, vale decir, sus nacionales. Esto representa una paradoja: en el momento de mayor universalización de la democracia como forma del Estado y régimen político en Occidente, las sociedades democráticas generaron estamentos y, con ello, crearon una dicotomía en cuanto a los derechos de los habitantes que pueblan el territorio dominado por el Estado. Estos estamentos y esta dicotomía gravitan al menos en dos

grupos: los ciudadanos plenos y los marginados y excluidos. Es una especie de vuelta a la sociedad estamental de la Edad Media, pero ahora fundada en el Estado nación y en la defensa de derechos ciudadanos definidos nacionalmente, como han señalado autores como Martiniello y De Lucas.

En el mundo contemporáneo identificar ciudadanía y nacionalidad genera una serie de diferenciaciones en la titularidad de derechos y su ejercicio, que contribuyen a la fragmentación social al conferir al estamento ciudadano un privilegio que lo distingue y enfrenta al estatus de no ciudadano. De esta forma la ciudadanía, como mecanismo de negación de la sociedad fundada en estamentos —que en el pasado fue la base para establecer el derecho entre partes iguales, los ciudadanos, y de ese modo organizar la polis como un cuerpo cohesionado, donde el sector marginal era el grupo de los extranjeros y no ciudadanos—, implicaba una exclusión residual a lo interno del Estado nación con respecto a los no ciudadanos y una exclusión externa total en relación con las poblaciones que habitaban otros Estados naciones.

La masiva presencia de la inmigración en la configuración social de los Estados naciones introduce un elemento de incertidumbre ciudadana evidente, al provocar no solo reacciones de rechazo xenófobo contra el migrante, sino también al activar formas de segregación, ahora con respecto a grandes volúmenes de población en situación de no ciudadanos. Esto agudiza los antagonismos y produce elevados niveles de conflicto.[33]

En un escenario de esa naturaleza debe emprenderse un esfuerzo de integración que preserve la idea de la nacionalidad, pero asegure la cohesión del *demos*, constituido esta vez por no ciudadanos y por nacionales ciudadanos. De lo contrario, se desatan tensiones que socavan la estabilidad social, se deja de proteger a miles de personas en lo concerniente a derechos humanos básicos y se erosiona la fuerza moral de la sociedad al romper lo que De Luca[34] ha llamado el «círculo universalista de la ciudadanía».

Y es aquí donde se coloca la cuestión de la población haitiana y de origen haitiano que reside en el país. De una parte, es una población muy incorporada a circuitos sociales y productivos de la economía y la sociedad. Pero al mismo tiempo excluida de los derechos básicos en tanto no son reconocidos como ciudadanos. A mi juicio, no existen razones legítimas para negarles el derecho a la nacionalidad, dado que dominan nuestra lengua, han incorporado nuestras costumbres, sus descendientes han nacido en suelo nacional en proporción creciente, contribuyen decididamente a su economía y de hecho no se proponen regresar a su país de origen sino permanecer como grupo asimilado al país. Autores como Julios-Campuzano en España[35] argumentan que el *ius solis* debe ser el criterio básico para la atribución de la nacionalidad, ya que lo que determina tal asignación es lo que las personas han hecho por sí mismas y no su origen, como el *ius sanguinis*. Según ese argumento, el *ius sanguinis*, aplicado como criterio exclusivo, restringe el acceso a la nacionalidad a los descendientes oriundos de la comunidad receptora, rompiendo lo que la tradición de la ilustración había logrado como una conquista de la humanidad: el reconocimiento de la capacidad de integración de poblaciones humanas de orígenes diversos.

En República Dominicana, el reto de la gobernabilidad migratoria va más allá de los postulados de la Ley de Migración, sino que trasciende al fortalecimiento de la ciudadanía en las condiciones que impone la globalización. Podremos modificar la Constitución, como hemos hecho, y restringir el acceso a la ciudadanía de los descendientes de inmigrantes, sean estos haitianos, españoles o chinos, como realmente estableció la Sentencia 168-13 del TC. No importa. El imperativo de la asignación de ciudadanía quedará ahí, visto como el mecanismo que en las sociedades occidentales ha marcado la ruta para que las democracias modernas sostengan el Estado de derecho. Si no cumplimos con esta parte del pacto político, estaremos creando

una sociedad de estamentos, estimulando la aparición de minorías excluidas de las condiciones mínimas de la ciudadanía. No concebir ningún procedimiento de integración de esa enorme masa de miles de descendientes de trabajadores haitianos que han nacido en el país, no brindar ordenamiento que reconozca que miles de trabajadores haitianos hace décadas residen en suelo dominicano como humildes trabajadores y desempeñan su labor con respeto y dignidad, no disponer de normativas y controles del flujo de personas en nuestra frontera terrestre, para lo cual el país, con sus fuerzas armadas, tiene las capacidad, todo eso estimula la ingobernabilidad migratoria, supone desconocer los derechos ciudadanos más elementales.

Las tensiones entre los vacíos de la ciudadanía y las posibilidades de un ejercicio pleno de los derechos humanos solo se pueden resolver en los marcos del Estado democrático de derecho. Podremos disponer de mecanismos legales, como los de la Ley de Migración, elaborar respuestas coyunturales, como las producidas en Hatillo Palma y Pedernales, incluso asumir cierto grado de relación con nuestra diáspora, pero nada de eso será efectivo como reacción inteligente y eficaz ante la realidad de la migración internacional si no procedemos a crear una institucionalidad coherente que se fundamente en el derecho. Sin esa capacidad, las acciones serán ineficaces en la búsqueda de la gobernabilidad migratoria, que en nuestro caso tiene dos caras. De todos modos, sin una clara visión de que, aunque restrinjamos el acceso a la nacionalidad, los problemas de la construcción de ciudadanía permanecerán, será difícil llegar a la convicción de que solo esos problemas podrán comenzar a resolverse en el momento en que aceptemos que los migrantes que entran a nuestro país o los dominicanos que salen de él son sujetos de derecho y, por lo tanto, pueden y deben aspirar a una nueva condición ciudadana, precisamente por el hecho de ser migrantes. Cuando afirmo que se trata de una condición de derecho como sujetos humanos no debemos pensar simplemente en los derechos de

nacionalidad, pues aun cuando no tengan los derechos ciudadanos que otorga la nacionalidad, esta última no debe verse como la única y legítima condición para el acceso a derechos. La civilidad es un componente de lo que definimos como Estado democrático de derecho, aunque sea ese mismo Estado el que establece quiénes sí y quiénes no deben ser considerados como nacionales; es decir, como ciudadanos que poseen un derecho especial: el de participar del destino de la comunidad política. Cuando alcancemos ese nivel de comprensión del conjunto de derechos ciudadanos, entonces tendremos un Estado de derecho en su plenitud política moderna; vale decir, un Estado democrático de derecho.

Tras la Sentencia 168-13 del TC y la Ley 169-14 la cuestión de los derechos humanos ha cambiado de cariz. Por lo pronto, el Estado ha abandonado su política autoritaria de abierto reto a las elementales exigencias del sistema internacional en materia de derechos. Si bien la mencionada sentencia es en el fondo una acción autoritaria, obligó al Poder Ejecutivo a ejecutar el PNRE. Asimismo, la Ley 169-14, pese a sus debilidades y virtual fracaso, es indicativa de que desde el Estado ha aumentado la conciencia sobre las exigencias del sistema internacional y la respuesta responsable que debe dar a esas exigencias.

Por otro lado, la sociedad civil ha adquirido madurez y ahora parece entender que la sola abogacía en los organismos internacionales no puede cambiar la exclusión y resolver los problemas de la indocumentación, sobre todo de la irregularidad inmigratoria. Lo mismo puede decirse del tema de los derechos de nacionalidad de los descendientes, cercenados por la Ley 169-14. A su vez, los organismos internacionales al parecer han cambiado de estrategia y ahora prefieren la negociación con el Estado dominicano, con el fin de ganar prerrogativas parciales en la lucha por los derechos a cambio de obtener espacios seguros. Eso se ha podido apreciar en el debate internacional que la Ley 169-14 provocó.

Donde no ha habido avances importantes es en la perspectiva que divulgan los medios de comunicación, que continúan teniendo poco conocimiento de la cuestión migratoria y analizándola con un enfoque angosto. En muchos casos se manifiesta un claro rechazo a Haití y una visión jurídica y defensiva de la problemática migratoria, sin atinar a ver sus complejas relaciones con el entorno más general que impone, más temprano que tarde, la democracia cosmopolita, el sistema de derechos humanos a nivel internacional y las imbricaciones que la emigración y la diáspora dominicana tienen con la inmigración, precisamente para salvaguardar y fortalecer los derechos humanos de nuestros emigrados.

El reto fundamental parece ser la capacidad de otorgar voz, en el sentido de Hirschman,[36] a los sin voz, hacer de los excluidos una fuente de participación y desarrollo humanos que les dignifique, en admitir como legítima la búsqueda de integración y participación plena en la sociedad que recibe a aquellos que provienen de una realidad estatal y nacional diferentes. No resulta superfluo insistir en que la justa solución de estas tensiones pasa por la necesidad de contar con instituciones sociales y políticas estables y sólidas, y a la vez con un sistema de derechos en el cual los que son básicos ocupen un lugar determinante. La democracia debe ser asumida como un régimen que se sostiene en la pluralidad de puntos de vista, el respeto a las diferencias y la capacidad de diálogo entre iguales.

Notas del capítulo VI

1 Publicado por primera vez en la revista *Ciencia y sociedad*, *Vol.* XXXVI, Núm. 4, octubre-diciembre, 2011.

2 Véase Lozano, W. y Wooding B. (eds.), *Los retos del desarrollo insular*, *Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI*. Flacso-CIES-Unibe, 2008.

3 La Comisión Europea estaba muy interesada en restablecer la CMB, dándole un carácter técnico y una permanencia institucional. Aunque a mediados del 2010 los dos gobiernos ya habían procedido a nombrar

sus comisiones nacionales, al momento del terremoto todo estaba preparado para una reunión de los presidentes Préval y Fernández, en cuyo encuentro se anunciaría la reactivación de la CMB. Todo esto quedó literalmente en el aire, tras el terremoto del 12 de enero de 2010.

[4] Véase ADE y Comisión Europea (2007).

[5] El libro de Lozano y Wooding (2008) recoge propuestas específicas al respecto. El libro de Ayuso, Ogando y Clermont (2010) representa uno de los pocos esfuerzos en que los empresarios haitianos y dominicanos discutieron alternativas de acercamiento económico, de cara al nuevo marco integracionista planteado en el Caribe, tras los acuerdos EPA firmados con la Unión Europea.

[6] Véase Lozano y Wooding (2008). Hay mucha literatura al respecto. A modo de ilustración consúltese Bernardo Vega y Carlos Despradel (s. f.), Rubén Silié y Carlos Segura (2002), Constantino Vaitsos (1994), PNUD (2003), Lozano (2000), Unión Europea, Oficina en República Dominicana (2002).

[7] Véase Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (2000).

[8] Véase Haroldo Dilla y Sobeida de Jesús Cedano (2005).

[9] Véase Lozano (2008).

[10] *Ibidem*.

[11] Ya existen acuerdos interuniversitarios auspiciados por AID Action que vinculan siete universidades haitianas y cinco universidades dominicanas en proyectos comunes. De hecho, estos acuerdos, tras el terremoto, han servido de apoyo para que al menos Francia movilice recursos hacia Haití para la recuperación de su sistema de educación superior, apoyándose precisamente en el sistema universitario dominicano.

[12] Banco Mundial y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (1999).

[13] Véase Ayuso, Ogando y Clermont (2010).

[14] Véase Lozano (1991); Ayuso, Ogando y Clermont (2010).

[15] Publicado la primera vez por el Programa FLACSO República Dominicana bajo el título *Nacionalidad, ciudadanía y reforma constitucional en la República Dominicana de principios del siglo XXI*, FLACSO-Programa República Dominicana, 2008. En la edición original se publicaron las intervenciones del debate que siguió a la conferencia dada por el autor. Participaron en este debate los comentaristas del texto, Eduardo Jorge Prats y Pelegrín Castillo. También realizaron intervenciones puntuales Milagros Ortiz Bosch, Eddy Tejeda y Tirso Mejía Ricart, entre otros.

[16] El resurgimiento del nacionalismo con la globalización no ha encontrado aún una clara explicación de parte del mundo académico. Muchos factores convergen en la generación de dicho fenómeno. Por un lado, se expresa la tendencia a la apertura de los mercados, con la consecuente agudización de la competencia intercapitalista, tanto entre bloques económicos como entre las corporaciones y empresas transnacionales; por otro lado, se aprecia el debilitamiento del Estado. Ello corre paralelo a una fractura de la hegemonía mundial tras la conformación de bloques que hoy se reparten las responsabilidades del control global (Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea, China) tras la caída del bloque soviético, el desmembramiento de la URSS y la expansión de China como potencia mundial. En ese escenario, la reacción nacionalista la veo como un mecanismo defensivo de las élites políticas conservadoras o radicales ante la pérdida de terreno del Estado, un producto de la crisis del Estado de bienestar y el descontento ciudadano consecuente. Ello ha producido fenómenos complejos y contradictorios, como el giro conservador de las clases trabajadoras, la reacción antiglobalizadora de las dirigencias políticas y el aislamiento mismo de muchas de las grandes potencias que gobernaron la primera fase neoliberal de la globalización.

[17] Eric Hobsbawm, en su libro *Naciones y nacionalismo desde 1780* (Crítica, Editorial Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1991), fue demasiado entusiasta con su predicción de la pérdida de importancia del nacionalismo, tras la afirmación de las tendencias globalizadoras. Aun así, su libro tiene la virtud de dejar bien establecida la imposibilidad de que en el marco de la globalización se produzca una nueva fractura del orden global basado en el poder individual de los Estados naciones.

[18] Ernest Gellner, a lo largo de toda su obra, nunca perdió la dirección de su mirada modernizadora en su interpretación del nacionalismo como movimiento estrechamente ligado a la expansión del industrialismo modernizador. Véase su clásico *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983.

[19] Véase Breuilly, *Estado y nacionalismo* (Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 1990), que asume esta tendencia como movimiento político, en el cual el Estado desempeña un rol cohesionador y articulador de los movimientos nacionalistas.

[20] Véase a Anthony Smith (*Nacionalismo y modernidad,* Istmo, Madrid, 2000) y Eric Hobsbawm (*Naciones y nacionalismo desde 1780* (Crítica, Grupo Editorial Grijalbo, Barcelona, 1998) que sostienen posiciones encontradas en este punto.

[21] Samir Amin ha planteado la tesis radical del aislamiento de los países del sur como respuesta a las corrientes globalizadoras del norte. Desde los inicios del debate sobre la globalización este tema se planteó, el del choque entre el desarrollo nacional y la tendencia a la mundialización del capitalismo. Véase Samir Amin, *Les defis de la mundialisation,* L´Harmattan, Paris, 1996, y (s. f.) (mimeo): «Capitalismo, imperialismo, mundialización».

[22] Las llamadas diásporas expresan hoy una tendencia nueva estrechamente ligada a las corrientes globalizadoras. En este caso, el fortalecimiento de las diásporas no puede comprenderse sin relacionar sus dimensiones con los cambios provocados por los procesos de transnacionalización social, que se producen en el contexto de la globalización en aquellos países receptores de migrantes, unido a un tema crucial: las nuevas expresiones que ello deriva de la interconexión de las identidades locales y globales. Todo ello afecta las llamadas identidades nacionales en un complejo movimiento en que se aprecia, de un lado, la fractura de las identidades en las diásporas que las conectan a los países receptores, al tiempo que las propias diásporas se han visto afectadas por el giro conservador de sus Estados naciones de origen, endureciendo sus miradas hacia la patria chica.

[23] Sobre el debate de las identidades en el contexto de la globalización debe verse a Manuel Castells: *La era de la información*, vol. 2: El poder de la identidad. Alianza Editorial, Madrid, España, 1997.

[24] Véase *La isla al revés. Haití y el destino dominicano* (Editora Corripio, Santo Domingo, 1983), que es el texto señero que traza la interpretación ortodoxa de este secular enfoque racista.

[25] En ese sentido es asombroso ver cómo en el texto de la ley de migración se insiste en una pretensión vana: dar solución a un asunto de orden constitucional (definir las condiciones de la nacionalidad), interpretando la Constitución en ese punto. La propia SCJ cayó en esa falacia al legitimar el error con su Sentencia B. J. 1041 de diciembre de 2005 contra los recurrentes (Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes y otros actores de la sociedad civil).

[26] El día 9 de mayo de 2005 ocurrió el asesinato de Maritza Núñez en Hatillo Palma, el cual fue atribuido a un nacional haitiano residente en ese poblado de la llamada Línea Noroeste. Esto provocó una rápida reacción de la población, que se tornó rápidamente en un conflicto en el que grupos de nacionales dominicanos persiguieron a los residentes

haitianos. Esto a su vez causó, al menos, una muerte de un haitiano y la generalización de la persecución en gran parte de la Línea Noroeste.

[27] La posición neonacionalista sobre el caso de Hatillo Palma está expresada en el artículo de Manuel Núñez, «Por allá por Hatillo Palma», publicado en el *Listín Diario* el 1.º de junio de 2005. El mejor artículo sobre el conflicto de Hatillo Palma lo escribió Carlos Dore, «Después de Hatillo Palma. Lo nuevo y lo viejo en la inmigración haitiana», en la revista *GLOBAL*, Núm. 8, Vol. 3, enero-febrero 2006.

[28] El análisis de Rogers Brubaker (*Citizenship and Nationhood in France and Germany,* Harvard University Press, 1994) sobre el surgimiento de la ciudadanía y las nacionalidades en Francia y Alemania es penetrante y ayuda mucho a comprender el alcance y la naturaleza de los conflictos que en la propia periferia se producen con respecto al tema de los derechos de ciudadanía y de nacionalidad de los descendientes de inmigrantes, al tiempo que en las diásporas se lucha por fortalecer los derechos de las llamadas segunda y terceras generación. Sobre esto último véase a Alejandro Portes y Rubén G. Rumbaut, *América inmigrante,* Anthropos, Barcelona, 2010.

[29] El proceso histórico de desarrollo se puede apreciar en T. H. Marshall: *Ciudadanía y clases sociales*. Alianza Editorial, Madrid, 1998.

[30] Véase a T. H. Marshall: *Ciudadanía y clases sociales*. Alianza Editorial, Madrid, 1998. Una visión general de la problemática del estado social la ofrece Ignacio Sotelo: *El estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Editorial Trotta, Barcelona, 2010.

[31] Véase la sentencia de la CIDH del caso de las niñas Yean y Bosico versus República Dominicana del 8 de septiembre de 2005.

[32] Marco Martiniello, *La Europa de las migraciones* (ed. cit.).

[33] Lozano, W. y Wooding B. (eds.), *Los retos del desarrollo insular*, *Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI*. Flacso-CIES-Unibe, 2008.

[34] Véanse sus textos «La inmigración como *res publica*», «Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración» y «Sobre las políticas de inmigración en un mundo globalizado» (mimeo).

[35] Véase a Alfonso Julios-Campuzano, «Cosmopolitismo en la era de la globalización», en: *Araucaria* 26 (*55*), 2024, y sobre todo su libro *La paradoja de la ciudadanía: inmigración y derechos en un mundo globalizado,* Barcelona, 2003.

[36] Véase Albert Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

CAPÍTULO VII:
Políticas públicas y realidad migratoria[1]

Introducción: el problema

En las dos últimas décadas, la cuestión migratoria ha venido ocupando un lugar cada vez más privilegiado en el debate público nacional. República Dominicana constituye en la actualidad una sociedad migratoria por partida doble, pues más de dos millones han emigrado y han creado en los países de acogida verdaderas comunidades de diásporas (sobre todo en Estados Unidos y España), mientras que alrededor de un millón de personas de origen extranjero y sus descendientes residían en República Dominicana en 2024.[2]

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 captación de divisas y en la composición del PIB, ya que aportan anualmente alrededor de diez mil millones de dólares al ingreso nacional.[3]

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 toda la proveniente de Haití. Aun cuando este es un asunto central para las perspectivas de desarrollo del país, la realidad objetiva es que la inmigración se ha ido complejizando y se amplían los núcleos de poblaciones inmigrantes,

como las provenientes de Venezuela y Asia, sobre todo la de origen chino y europeo (Rusia, Italia, España, entre otros), que diversifica su composición y aumenta su volumen. Todos estos grupos adquieren creciente relevancia en la estructura general de la sociedad, a lo que se suma la población de origen norteamericano, que ocupa un lugar privilegiado en la composición sociodemográfica de la inmigración.[4]

Tabla 7.1. Estimación de la población inmigrante en República Dominicana en el periodo 2012-2024

Población inmigrante				Población descendiente		
Año	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.

La población inmigrante no haitiana, casi de manera absoluta tiende a tener residencia permanente. La encuesta ENI de 2017 reportaba que, en su conjunto, el 52.1 % poseía pasaporte regular visado al día, y el 32.8 % si bien tenía pasaporte no

poseía visa. En el caso de los inmigrantes haitianos, esta encuesta arrojó que el 15.6 % contaba con pasaporte al día y visa vigente; el 13.7 % tenía pasaporte, pero no poseía visa, y el 30.7 % disponía de 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, el 60.1 % cédula de su país e igual número 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 imponía el cumplimiento de dicha ley y prescribía la aplicación del plan de regularización que establecía el artículo 151 de sus disposiciones transitorias.

Los resultados del Programa Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) indicaron que, en un inicio, se registraron 288,481, de los cuales fueron regularizados 259,973 con permisos de no residentes y 7,831 en 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 condición de residentes temporales ordinarios, 183,718 se mantuvieron bajo la categoría de trabajadores temporeros y 8,647 como estudiantes. 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 y al no tomarse ninguna determinación, dicha población pasó a una situación de irregularidad por el simple vencimiento de los permisos a causa de la inacción del PNRE. De modo que asistimos a una situación compleja en la cual la irregularidad migratoria y la masiva presencia de trabajadores extranjeros indocumentados o irregulares en el país definen el problema central de la inmigración.[5]

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 revela una incapacidad casi estructural para atender la necesidad de documentación de su población, a lo que se suma la generalizada corrupción de su burocracia. Solo una élite muy reducida tiene acceso a los mecanismos que proveen documentos. Esto ha llegado al punto de que ofertas generosas del Gobierno dominicano para ayudar al Estado haitiano en la documentación de los que residen 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 y la irregularidad de su estadía.

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, en él convergen varias dinámicas. Por un lado, se debe tener en cuenta la necesidad de un estricto control fronterizo, a lo que el gobierno de Luis Abinader ha prestado sistemática atención y esfuerzos. El asunto no se limita a la exigencia de documentos al momento del ingreso terrestre del inmigrante (vía frontera), sino que también se conecta con las medidas relativas a la documentación.

En esto deben contemplarse dos niveles. En primer lugar, la práctica tradicional de visado que atiende a un tipo de población bien específico en Haití: aquella con acceso a los mecanismos de documentación y cuenta con recursos para pagar por la obtención de un pasaporte y una visa. Esto requiere la aplicación de medidas que regulen, sin discriminación alguna, la emisión

de visas. Hasta cierto punto, la Cancillería dominicana cuenta con posibilidades y en la presente administración ha sido bastante escrupulosa en este sentido, pero no debemos perder de vista que, en el contexto institucional de nuestra política exterior actual, aun cuando se reduzcan estos otorgamientos, ello tiene poco que ver con la inmigración laboral procedente de Haití, pues la población beneficiaria de esas visas no es precisamente la que emigra para desempeñar tareas manuales de baja calificación en los sectores que la demandan masivamente.

La inmigración irregular de tipo laboral procedente de Haití en la práctica casi no depende de las visas que emiten los consulados dominicanos en Haití. Los haitianos que ingresan a República Dominicana con el visado correspondiente pertenecen a la escasa clase media —comerciantes medianos y pequeños, estudiantes, etc.—, pero en modo alguno son jornaleros, campesinos, pequeños propietarios empobrecidos, los desempleados 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 esos estratos sociales, que son los que engrosan las filas de la población que desempeña actividades de escasa remuneración y baja calificación, tanto en el ámbito rural como urbano, no basta con aplicar una política estricta de visado. Esto se debe a dos razones: esas clases no pueden cumplir con el rigor documental que exige el visado y, por lo general, son indocumentadas. No queda en este caso la posibilidad de asumir el problema en su complejidad y ello trasciende el tema de la indocumentación. El control eficaz comienza con la persecución de los traficantes que tienen en sus manos el negocio de la inmigración indocumentada. En segundo lugar, un objetivo de ese tipo trae como correlato una estricta supervisión de la movilidad humana en la frontera, lo cual no siempre es fácil de lograr.

La realidad descrita arroja luz sobre varios asuntos que formulo a continuación.

1. Esta realidad debe convencernos de que es urgente la construcción de un sistema organizado, una política migratoria clara y estable relativa a la entrada regular, ordenada y segura de trabajadores manuales de baja calificación que atienden necesidades de sectores productivos concretos, en el caso dominicano de tres sectores básicos: agricultura, construcción y, en los últimos tiempos, turismo. Dicho sistema debe incluir una base normativa clara que ordene no solo el ingreso, sino que se acompañe de convenios con los empresarios que especifiquen hacia donde se dirigen estos trabajadores inmigrantes, aseguren la concertación de contratos o acuerdos laborales por tiempo limitado, otorguen seguridad social, delimiten un mecanismo ordenador de la movilidad territorial del trabajo temporario y un procedimiento ágil y razonablemente flexible para la renovación de contratos con una extensión máxima de tiempo (de seis meses a dos años), sin necesidad de retorno inmediato para la renovación. Finalmente, debe contemplarse un procedimiento que organice el retorno, basado en las premisas descritas. Todo esto supone que el empresariado que contrata este tipo de mano de obra y el propio Estado deben asumir compromisos estables y responsables.
2. Un sistema de este tipo exige que el Estado dominicano elabore normas y regulaciones en materia de movilidad laboral, para lo cual se requiere un adecuado marco institucional. Se hace imperativo que el Consejo Nacional de Migración (CNM) defina, junto con 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 dicho sistema. Este esquema puede concebirse 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. La

ley contiene los articulados que pueden sustentar las iniciativas sugeridas. En algunos puntos particulares sí resulta aconsejable introducir cambios el reglamento migratorio vigente, que en principio debe instrumentar el mandato general de la ley. En muchos aspectos, dicho reglamento, en vez de agilizar y dinamizar aspectos operativos de la ley, los complica. Por ello, probablemente deba reformarse en la búsqueda de un modelo inteligente de contratos e ingresos temporales de trabajadores inmigrantes que se dirigen a sectores económicos que los demandan.

3. Debe diseñarse una estrategia para el cumplimiento de los compromisos a los que apunta una política migratoria estrechamente relacionada con el esfuerzo modernizador de la economía nacional no solo en términos de productividad y cambio tecnológico, sino también de seguridad social y bienestar del trabajador. Ello exigiría un patrón racional de cuotas de inmigración laboral en función de este proceso modernizador. Un eje central de ese proceso debe ser no solo el ahorro de mano de obra, sino sobre todo la reducción de la dependencia del trabajo inmigrante y, por vía de consecuencia, una mayor incorporación de trabajadores nativos.

Desde su llegada al Gobierno, el presidente Luis Abinader ha mostrado un gran interés y preocupación por la irregularidad migratoria. En las reuniones realizadas por el CNM ha habido una genuina atención a la cuestión de la indocumentación y la irregularidad, sobre todo de la población de origen haitiano. Prueba de ello han sido los esfuerzos realizados en el seno del CNM por generar una propuesta funcional que resuelva los problemas de indocumentación y de los contratos laborales, sobre todo de los que se dirigen al sector agrícola y a la construcción. Gracias a la acción del CNM, el Gobierno pudo dar una respuesta ágil y efectiva que solucionó la situación de miles de inmigrantes

venezolanos que en 2020 se encontraban como irregulares. Para ello se creó la normalización migratoria, que en poco tiempo dotó de documentos legales a más de cuarenta mil venezolanos. Además, desde la presidencia y el CNM se hicieron contactos y reuniones con el sector privado y se avanzó en la preparación de un modelo de documentación y de 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.[6] Pero estas iniciativas tuvieron que paralizarse ante los acontecimientos que se precipitaron en Haití con la muerte del presidente Jovenel Moïse, que condujo a una crisis de gobernabilidad que sumió al país en el caos y otorgó un creciente poder a las bandas delincuenciales armadas, al tiempo que la población padecía una aguda escasez de alimentos y falta de seguridad sin precedentes, panorama que aún se mantiene.

Lo referido con anterioridad ilustra la importancia de contar con una efectiva política migratoria que enfrente, mediante una estrategia unificada, los problemas de la irregularidad inmigratoria, con especial atención hacia los trabajadores haitianos indocumentados, así como a la seguridad fronteriza para el control de la movilidad humana. Además, se hace imprescindible la modernización del mercado laboral y poner orden en la contratación de inmigrantes.

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 para el control del ingreso al territorio nacional, lo cual

remite a la consolidación de la seguridad fronteriza; b) disposiciones de extranjería y de permanencia, con la clarificación de los diversos tipos de categorías, desde la situación de tránsito y residencia temporal hasta la residencia permanente; c) supervisión de las salidas, lo que incluye la deportación, y también las regulaciones para las salidas documentadas y ordenadas de los ciudadanos nacionales y de otros países.

Deportaciones y regularización

Toda política migratoria gira en torno a dos componentes centrales: las medidas para el ingreso y la permanencia y para el egreso o salida. Las deportaciones constituyen un caso especial o excepcional dentro de las medidas de egresos. En el caso dominicano, por lo menos desde 2015, las deportaciones constituyen el instrumento más importante contra la migración irregular. Las cifras disponibles indican que a lo largo del periodo 2015-2023, de los cuales se tiene datos seriales, el promedio de deportaciones ha sido de 66,717 inmigrantes irregulares al año, lo significa un incremento significativo, al pasar de 14,000 deportados en 2015 a 174,677 en 2023.

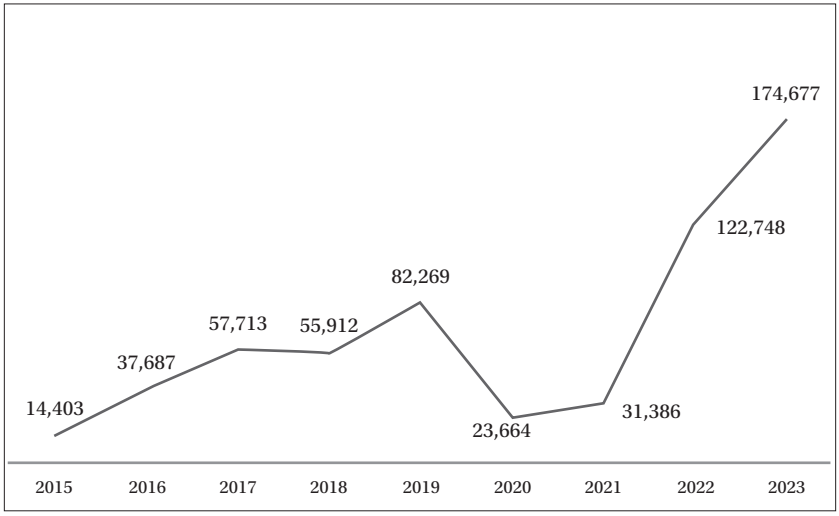
Tabla 7.2. Deportaciones anuales 2015-2023

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.

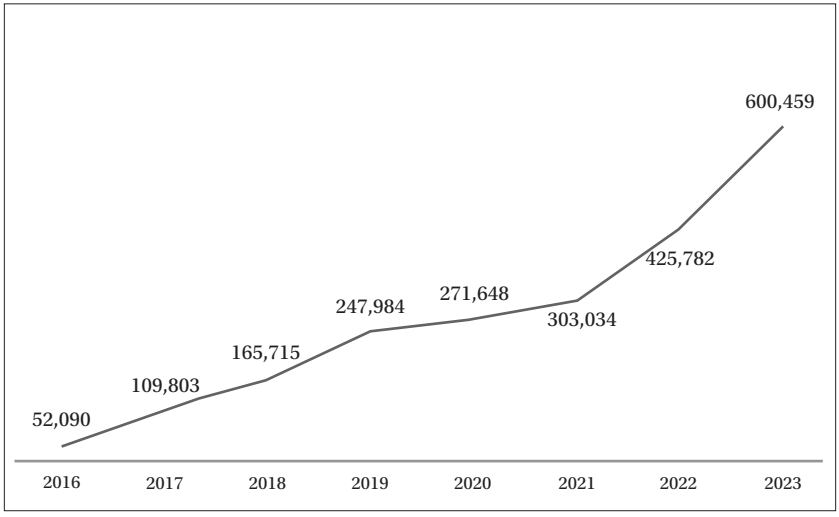
Gráfico 7.1. República Dominicana: deportaciones en el periodo 2015-2023



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

Ante la ausencia de un programa estable de regularización y documentación, 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: las deportaciones. Sin embargo, este mecanismo se ha aplicado consecuentemente, lo que explica que, pese a la vigencia de las deportaciones, estas no se hicieron masivas sino hasta el año 2021, cuando se comienza a manejar una política estricta que las aceleraron, teniendo como trasfondo la generalizada crisis de gobernabilidad e inseguridad ciudadana en Haití. Pero debe explicarse que previamente hubo un programa de regularización que, en la práctica, fracasó.

Gráfico 7.2. República Dominicana: deportaciones acumuladas de la población haitiana en el periodo 2015-2023



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

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 la capacidad del Estado para garantizar la seguridad del territorio, el principal componente que explica la gran cantidad de extranjeros indocumentados en situación de ilegalidad migratoria.

Sin embargo, una eficaz política migratoria no descansa solamente en la deportación, el control fronterizo y las exigencias de documentación legal. Estas tres medidas aplicadas unilateralmente son insuficientes y generan vacíos regulatorios. La deportación es una medida soberana que se abroga el Estado para garantizar la protección del país y un recurso imprescindible para determinar el estatus de permanencia y/o residencia. No solo es un asunto de soberanía, representa, además, un instrumento de seguridad interna y control con el fin de preservar los mercados laborales y las políticas sociales del Estado. Aun así, las deportaciones solas no bastan ni pueden sostenerse a mediano y largo plazos como el recurso funcional y unilateral idóneo para encaminar el ingreso y la estadía de extranjeros en procesos legítimos y exitosos.

El caso dominicano resulta complejo 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, la regulación de estos flujos quedó anulada. En su defecto, aunque el aparato militar continuó ejerciendo cierta vigilancia sobre las entradas estacionales de braceros, poco a poco estas afinaron una dinámica propia no controlada ni mucho menos regulada. Tras el desplome del sector azucarero, la inmigración se movió sin control hacia otras áreas de la agricultura que venían padeciendo escasez de mano de obra tras la decadencia del minifundismo precarista, que en los inicios de los años 50 era

una aplastante realidad en el ámbito agrario. Esta situación comenzó a tener efectos en el campo político luego del proceso de democratización que vivió el país con la apertura democrática postrujillista. A ello se añadía la inestabilidad permanente del Estado haitiano, que desató el fin de la dictadura duvalierista.[7]

Sin medidas regulatorias, aunque fuese de factura militar, con una frontera débil para enfrentar los movimientos de personas, dinero y mercancías, la inmigración haitiana pasó a constituir un problema central del Estado, al tiempo que esta fuerza de trabajo se convirtió en un complemento fundamental de los mercados agrícolas (azúcar, café, banano, arroz, plátano, habichuela, entre los principales) y urbanos de bajo desarrollo tecnológico, desregularizados y con amplia informalidad laboral (construcción, pequeño comercio, servicios personales, turismo, entre otros).

A todo lo referido se añaden tres aspectos. En primer lugar, el tema de los derechos humanos. En general, la entrada estacional de braceros se planeó con una lógica excluyente de un marco jurídico respetuoso de los derechos humanos. La documentación de ingreso no existía y, en su defecto, funcionaba el procedimiento de documentación numerada bajo la intervención de las corporaciones azucareras sin referencia alguna a la de carácter regular que las autoridades migratorias dominicanas debían expedir e inspeccionar. A ello se sumaba el aislamiento del batey. El fin de la participación del sector azucarero en la entrada de braceros, abrió en la práctica la posibilidad de extender la documentación regular 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 también a nivel internacional. La consolidación de un sistema de partidos, que sucedió a la democratización iniciada en los 70, condujo a la introducción del tema inmigratorio en la agenda política nacional, en principio como un recurso que, desde el Estado, se usó en contra de determinadas candidaturas,

las que eran combatidas por su origen haitiano, como el caso de Peña Gómez, y hoy se emplea como una herramienta de la derecha contra las fuerzas democrático-liberales. A esto se suma en nuestros días la radicalización de fuerzas políticas ultraconservadoras bajo el ropaje del ultranacionalismo de ascendiente neoliberal.

Control de fronteras y flujos migratorios

En su dimensión operativa y de las normativas descritas arriba, la cuestión inmigratoria alude a un primer aspecto funcional: un eficaz control de los flujos migratorios terrestres, que es el caso de la inmigración haitiana, demanda procedimientos eficientes y permanentes de control fronterizo. Sin embargo, durante los años en que los braceros estacionales 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 más elementales derechos humanos. El fin de las dictaduras en los dos Estados que ocupan la isla de Santo Domingo no liquidó esa situación, más bien la invisibilizó e introdujo actores informales privados que pasaron a operar como agentes intermediarios, lo que amplió el circuito de tráfico ilegal e irregular de personas.

A lo largo de los años este entramado se hizo más abigarrado y hoy tiene dimensiones extremadamente complejas. Traficantes y tratantes, de forma oculta e ilícita, y figuras burocrático-militares vinculados al negocio se fortalecieron con este tráfico de inmigrantes. Pero ahora operan no como resultado de una política de Estado, sino como beneficiarios del clientelismo que grupos específicos impusieron en áreas bajo dominio estatal. A esto se agrega el incremento de agentes privados informales o buscones intermediarios. Ambos tipos constituyen lo que puede definirse como traficantes cabecillas de la movilidad indocumentada e

ilegal de trabajadores inmigrantes procedentes de Haití. Asimismo, se suma el incremento de la dimensión demográfica de esos flujos y su diversificación regional en función de sus destinos, que cubren ahora no solo cultivos agrícolas, sino también actividades de tipo urbano. Esto ha hecho que ese tráfico no se limite a las demandas temporales de mano de obra extranjera en función de la estacionalidad de determinados cultivos y de los periodos del año. Ahora la expansión de la demanda urbana de mano de obra inmigrante ha definido necesidades más o menos permanentes.[8] Sobre la actual coyuntura gravitan los efectos de la crisis institucional del Estado haitiano y las presiones de la sobrepoblación relativa de su economía,[9] lo cual potencia la movilidad inmigratoria con vocación de permanencia. Esta modalidad no ha sido el patrón histórico de migración interfronteriza, sino la circular y estacional, pero la prolongación de la situación de Haití tiende a privilegiar 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.

Los cierres totales de fronteras exigen una evaluación cuidadosa, puesto que, por lo general, acarrean dificultades.[10] En nuestro caso, la realidad fronteriza se caracteriza por un complejo de interacciones cotidianas de carácter social, económico y ambiental, que hace casi imposible la ejecución de este tipo de medidas y sobre todo su mantenimiento prolongado en el tiempo. Es así porque condena la vida económica de los poblados fronterizos a una suerte de muerte lenta, ya que hoy día el comercio, formal e informal, en la frontera es un componente central de nuestra economía, en particular para la vasta zona llamada Línea Noroeste. A todo ello se agrega que en la frontera ya existen grandes empresas que emplean tanto mano de obra nacional como haitiana, con gran éxito en el respeto a las reglamentaciones, como el parque industrial de zona franca Compagnie de Développement Industriel S. A. (CODEVI) y los productores de

banano para exportación a Europa. Si la idea de «frontera sellada» se refiere al control de los flujos de trabajadores ilegales que periódicamente la cruzan hacia República Dominicana, la medida se enfrenta a dos aspectos claves: se requiere una vigilancia y control fronterizo eficaces que asuma decisivamente la lucha contra el tráfico ilegal y, al ser un imperativo de la política migratoria modernizadora que se intenta establecer, enlazarla con técnicas de seguridad fronteriza que cubran un ámbito más vasto, como el trasiego ilegal de armas, el narcotráfico y todo tipo de contrabando.[11] Esto nos conduce a un aspecto fundamental: la eficacia de un sistema de largo alcance necesita de la acción coordinada con el Estado haitiano, que en la presente coyuntura se encuentra en práctica disolución.[12]

Esto último ha sido uno de los cuellos de botella más importantes que han minado las políticas de control fronterizo. En realidad, desde la muerte de Trujillo, no se había aplicado un sistema integral de seguridad de igual envergadura, hasta las medidas de la actual administración que preside Luis Abinader. Por el valor de esta nueva política es básico un replanteamiento de la idea de «seguridad fronteriza» que entronque y haga sinergia con los esfuerzos de desarrollo en esta región, dirigidos a inversiones en infraestructura, empleos y en general en modernización social y económica de las comunidades. De ahí la conveniencia de consolidar los planes de desarrollo local y municipal y el ordenamiento de los mercados, así como la creación de una cartera 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.[13]

El otro aspecto a tener en cuenta ante una medida de sellado de la frontera es el de la necesidad objetiva de mano de obra inmigrante en la agricultura, por lo menos en los cultivos de ciclos cortos, y en las construcciones urbanas. Es casi imposible un cierre abrupto de la entrada de trabajadores temporeros sin poner en riesgo la economía agraria en su conjunto y áreas de la

economía urbana. Por ello, una decisión de esa naturaleza y de carácter permanente en las presentes condiciones es, a nuestro criterio, impensable, si se tiene en cuenta la dimensión laboral que en que nos estamos moviendo, aunque, sin dudas, son indiscutibles las complejidades que afrontan el Estado y la nación haitianos. A partir de este complicado escenario, sobre todo en Haití, no deja de ser entendible la necesidad de medidas restrictivas en lo relativo a la movilidad insular.

De ahí la idea de la dominicanización del trabajo, como se viene discutiendo en las esferas gubernamentales y en la opinión pública. Una estrategia de este alcance solo puede plantearse dentro de un mediano o largo plazo, y no tendría éxito si se limitara a acciones regulatorias y de control laboral, pues, en última instancia, los resultados dependerán del potencial de la transformación tecnológica y de la modernización de la economía. Esa modernización es vital en un sentido de larga duración, 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.[14] Tampoco de manera ajena al bienestar de la población. De mantenerse la abismal diferencia en los niveles de vida de la población dominicana y haitiana a favor de la primera, este contraste conspiraría contra la idea de dominicanización del trabajo, pues haría cada vez más grande la distancia entre el trabajador dominicano y el inmigrante haitiano. Por tanto, modernizar la economía dominicana se vuelve un elemento imprescindible, y para que ello ayude a la dominicanización del trabajo en la agricultura y en la economía urbana se presenta como un requisito «paradójico» la mejora del nivel de vida en Haití, y esto es una variable que República Dominicana no controla.[15]

Fuerza de trabajo inmigrante y desarrollo

La anterior problemática plantea un enfoque crítico acerca de la necesidad de fuerza de trabajo inmigrante para el desarrollo

nacional. Este es un tema controversial a nivel mundial. En las 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[16] de Alemania y Polonia. En países de fuerte tradición campesina, como Francia, fue relativamente tardío el impacto de la inmigración con 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 factor de integración de los mercados laborales en sus sectores informales desregulados y de base y en un motivo de rechazo en los círculos políticos. La realidad es que ha devenido en un componente problemático y preocupante para las élites dirigentes, mientras que entre el empresariado se ha producido un mayor nivel de dependencia. Las posibilidades de un control regulatorio de este flujo masivo de trabajadores —por lo general jornaleros indocumentados— demanda un trazado coherente de líneas de acción.

No se puede ni se debe asumir esta problemática a partir de sus ribetes políticos. Hay que tener un enfoque integral que aúne la dimensión política e institucional, al tiempo que reconozca sus implicaciones sociales, económicas e internacionales. De ahí la importancia de la legalidad y el registro de la inmigración. Es difícil pensar hoy las transformaciones de la estructura ocupacional de la economía dominicana sin el componente inmigratorio.

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 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 una cifra de 422,036 personas.

En la actualidad, la actividad agrícola ha dejado de constituir la de mayor concentración de trabajadores, con apenas 8.8 % del total de ocupados en 2018, que ascendía a 4.5 millones. En apariencia, las dos ramas de mayor concentración son el comercio (21.5 %) y las manufacturas (10.0 %). Pero en realidad son los servicios los que acogen el mayor volumen de ocupados; las ramas de hoteles, restaurantes, transporte y administración pública, sumadas, concentran el 23 % de la ocupación total. Si a estas cifras sumamos la parte comercial, apreciamos que el 44.5 % de la ocupación en República Dominicana se localiza en actividades terciarias.

Tabla 7.3. 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 4501509.0	100.0 4079473.0	100.0 422036.0

PEA de origen extranjero / PEA nacional (9.3%).

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

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 son muy inestables, así como en todo tipo de trabajos precarios informales. La PEA nativa repite en general el patrón descrito.

Son las ocupaciones de la población procedente de Haití (inmigrantes y descendientes) las que asumen una distribución diferente a la 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 el rubro de actividades sin clasificación ocupacional hay una elevada cantidad de trabajadores procedentes de Haití (34.3 %) que, como se sabe, se emplean en labores informales precarias. Esa población ocupada procedente de Haití representa el 9.3 % de la PEA. Ahora bien, el peso relativo de dicha mano de obra sobre la ocupación por rama a escala nacional revela un importante cambio con relación a los resultados hasta ahora analizados. La mano haitiana, o de origen haitiano, se agrupa sobre todo en dos ramas: agricultura (30.7 %) y construcción (30.9 %). Lo novedoso es que, por un lado, tiene una bajísima presencia en las ocupaciones de difícil clasificación, mientras que, por otro lado, se aprecia un notable 10.2 % 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, se conecta, por la vía de la informalidad, con sectores dinámicos de servicios modernos, como los burocráticos, el turismo y la seguridad.

El predominio terciario en la estructura ocupacional es un asunto complejo. En principio, se da en actividades comerciales (21.5 %). Las ocupaciones propias del turismo (hoteles, bares y restaurantes) no son tan demandantes de mano de obra (6.9 %), mientras que las burocrático-administrativas tienen un lugar

significativo (9.9 %). De todos modos, el sector agropecuario atrae poca mano de obra (8.8 %), aun cuando constituye una fuente de empleo muy importante para la fuerza de trabajo de origen extranjero, en particular haitiana (28.9 %). Las actividades secundarias industriales (10.0 %) tienen poca significación, salvo la construcción (6.4 %).

Todo ello indica que el trabajo inmigrante ha pasado a ocupar un lugar relevante en la económica nacional, en aquellas ramas que más lo demandan (agricultura, construcción y comercio). El otro aspecto es que se concentra en lo que en sociología económica se define como el sector secundario del mercado laboral, caracterizado por una composición tecnológica que requiere 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.[17] Si se exceptúa a los inmigrantes ocupados en la construcción y en la agropecuaria, apreciaremos que el resto va a parar a actividades informales y se sitúan en un lugar subordinado en la estructura del mercado laboral. Pero no podemos llevarnos a engaño; el sector secundario cada vez depende más del sector primario. Pensemos sobre todo en actividades financieras, en las cuales las labores de vigilancia y limpieza son manejadas por empresas privadas subcontratadas y estas, a su vez, contratan inmigrantes para esas tareas. Así mismo sucede en el transporte, en particular el servicio de «motoconchos» o en la venta de alimentos procesados para los empleados de los sectores público y privado, que está copado por mujeres inmigrantes. Todo esto sin considerar al pequeño comercio fronterizo y los mercados informales urbanos.

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 en los cuales estas características no se verifican, como, por ejemplo, el cultivo de banano, donde el empleo

es bastante estable durante la cosecha y hay un nivel de protección laboral apreciable, aunque también es inestable. Lo mismo puede decirse de ciertas labores en el cultivo del arroz que demandan mano de obra con mayor experiencia y cierto nivel de calificación en el uso de maquinarias, ocupaciones a las que con el tiempo los inmigrantes han llegado a tener acceso. Hay otras ocupaciones en los servicios que requieren cierta calificación, como en el 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.[18]

Es difícil armar una política migratoria que resuelva todos los problemas, pero lo que hemos venido analizando define los parámetros básicos para diseñar una acción eficaz ampliamente inclusiva sobre el conjunto de la población migrante. Sí resulta un requisito primario para ordenar estos mercados laborales la disposición de concertar acuerdos institucionales, tanto por parte del Estado como del empresariado y de la propia sociedad.

Documentación, contratos y control de la legalidad migratoria

Garantizar 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 considerarse 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, organizar los términos de las contrataciones de trabajo que supone la permanencia en el país.

En función de estos requerimientos institucionales la Ley de Migración 285-04 estableció como una medida transitoria la elaboración de un plan de regularización, que se planteaba como un recurso temporal para 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. Este recurso debía implementarse en los primeros seis meses del ejercicio de la ley. Ante el hecho concreto de que el reglamento duró siete años para ponerse en práctica y el PNRE alrededor de diez, la idea original quedó desfigurada. Por esto, en ningún momento el PNRE debe asumirse como una especie de sustituto de las exigencias de documentación que toda permanencia de inmigrantes en el país exige. Es en ese sentido que la documentación y la regulación constituyen requisitos de todo proceso de ingreso y radicación en el país, ya sea de carácter permanente o temporal en cualquiera de sus variantes.

No hay manera de reducir la masiva permanencia de inmigrantes irregulares únicamente con el mecanismo de las deportaciones. Es necesario el recurso institucional que impone la ley, o sea, la regulación y la documentación que al respecto establece. La medida de deportación de ilegales es legítima en sí misma, como mandato de ley y por disposición constitucional, pero no puede aplicarse como antagonista al procedimiento de registro y documentación, que es atributo central de la propia Ley de Migración y debe ser permanente. Una moderna y eficaz política de regulación y control migratorio debe asumir un carácter consistente, exento de toda situación contingente y coyuntural.[19]

A nuestro parecer, el país debe organizar la deportación de ilegales en estrecha conexión con las medidas de documentación y regularización. Esto obliga a resolver el prolongado *impasse* que existe con relación al PNRE, que está sometido a auditoría desde hace más de dos años. Esta auditoría debe concluirse y dar paso a una decisión con respecto a ese plan. Asimismo, debe darse paso 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, hay que hacerlo corresponder con las medidas para las contrataciones que habrá que coordinar con los sectores empresariales, que son los que requieren mano de obra por tiempo limitado. Las empresas deben asumir la responsabilidad de la permanencia legal de los trabajadores inmigrantes en los tiempos que estipule cada acuerdo contractual. El CNM llegó a contemplar un plan de ventanilla única que incluso se hizo de conocimiento público. El plan conectaba en un solo esfuerzo las gestiones de la DGM, la Cancillería y el Ministerio de Trabajo; es decir, una conjugación de los requerimientos administrativos, de documentación y de control inmigratorio y laboral. Lamentablemente, esta propuesta permanece sin aplicación, pero bien podría constituir la base para instaurar un estable y sólido programa de documentación y contratación que abra una moderna fase de ingreso regulado y legal de inmigrantes, en función de las necesidades de trabajadores extranjeros por sectores económicos específicos. 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 organice la inmigración estacional en concordancia con las demandas sectoriales de la economía. Para lograrlo, debe llegarse a un compromiso responsable con el empresariado. El último aspecto que deseo destacar en materia de contrataciones de mano de obra inmigrante es el dualismo existente entre su condición de irregularidad y la diversidad de su inserción laboral en los sectores privados y públicos de la economía, según lo cual no solo el sector privado contrata mano de obra, sino también el propio Estado.

Es necesario señalar la cuestión relativa a 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.[20] Por el contrario, nuestro criterio es que el respeto de los derechos humanos debe verse como un componente funcional y necesario para clarificar las reglas del juego, sostener la capacidad de diálogo, generar consensos y dotar de facultades al aparato estatal de cara al desarrollo. El respeto a los derechos humanos constituye un componente central, no solo visto en función de los acuerdos y compromisos internacionales contraídos por el Estado, sino también de la racionalidad estatal, de acuerdo con el canon democrático que debe asegurar su funcionamiento. De ahí que toda política migratoria debe atender las tareas prioritarias de la seguridad nacional y las específicas del desarrollo, de acuerdo con las premisas básicas de la democracia. Por ello, insistimos en no disociar una la deportación institucionalmente fundada de una política migratoria de regulación y documentación.

Propuesta de política y gestión migratoria

Si somos consecuentes con las ideas expuestas, de ellas se derivan tareas institucionales que deseo apuntar.

Institucionalidad migratoria

El primer componente para el fortalecimiento de la política migratoria es el de la modernización de los aparatos institucionales del Estado en los cuales descansa esa política. En el caso dominicano es imperativa la transformación de la gestión de la DGM en lo referente a la formación profesional de sus recursos humanos y al apoyo que demanda su infraestructura física y tecnológica. Lo mismo debe decirse de otras instancias que tienen que ver de manera directa con la gestión migratoria y laboral, de control fronterizo y de gestión laboral y de seguridad, tanto en el ámbito civil como en el militar.[21]

El segundo componente es el relativo a las relaciones interinstitucionales de las dependencias vinculadas a esta cuestión. Aquí el eje central es el CNM, organismo que debe operar con mayor regularidad y robustecer 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 considerarse 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.

El tercer aspecto es el perfeccionamiento de un eficiente sistema nacional de estadísticas migratorias. Sin la pertinente información no se pueden tomar decisiones 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 instrumentarse un sistema permanente de medición periódica de las necesidades de mano de obra inmigrante y de fijación de cuotas en estrecha conexión con el empresariado. Para ello, hay que dotar al INM RD de los recursos que le permitan ampliar estos programas que viene implementando a pequeña escala. Este esfuerzo debe conectarse con el trabajo del CNM, y alimentarlo con informaciones de ese tipo, una vez se produzcan. Además, deben ganar en eficiencia las relaciones entre los organismos técnicos que generan información estadística y que actualmente se intercambian en la llamada Mesa Nacional de Migración.[22]

Todos los programas sanitarios, educativos, laborales, de seguridad social, que de alguna manera tocan la cuestión migratoria, deben asumirse como parte integral de las 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 la residencia permanente. Dichos programas deberán ser acompañados de una política de protección al trabajo y a los derechos de los trabajadores, sean nacionales o extranjeros.

Política de deportaciones, documentación y planes regulatorios

La política de deportaciones debe ser actualizada, comenzando por el entrenamiento del personal que maneja las tareas de interdicción.[23] Además, resulta aconsejable estrechar los lazos de cooperación entre la Procuraduría General de la República y la DGM en lo que se refiere a la gestión migratoria. Las reglamentaciones que se están elaborando, como normativas, procedimientos del debido proceso, reclusión y deportaciones, en lo cual la Cancillería ha venido trabajando junto a otras dependencias estatales, tendrían que ser concluidas en el tiempo más breve posible. Como ya se ha recomendado, es esencial la organización de un sistema estadístico que produzca información sistemática y unificada en materia de deportaciones, y estas informaciones deben transparentarse de cara a la población.

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. El CNM ha discutido las ideas básicas para un plan de documentación regulatorio en cuanto a ingreso y permanencia de la población inmigrante, vinculado a sectores empresariales que demandan 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. Al respecto, debe tomarse una decisión definitiva. En cualquier caso, el CNM procedería a generar, en un tiempo prudente, una propuesta de documentación regulatoria que norme las contrataciones de trabajadores inmigrantes por parte del empresariado. Para lograrlo, es imprescindible llegar a compromisos y acuerdos entre los empresarios contratantes y el Estado, de manera que se establezca una comunicación permanente entre las diversas entidades empresariales que representan a este sector con el CNM y otras entidades oficiales que manejan la gestión migratoria. 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 sobre la base de las disposiciones que la propia Ley de Migración prescribe en materia de documentación y dotación de permisos de estadía que debe organizar la DGM, así como también se inscribe en los procedimientos que el MT aplica como parte de su función arbitral de la dinámica de los mercados de trabajo. Se puede ir más lejos, un sistema como el que se propone constituye una respuesta funcional a la exigencia obvia de ordenamiento, documentación y regulación que la propia Ley de Migración contempla como instrumento de lo que debe ser una estrategia de control de extranjeros. Pero el Estado, la sociedad y la economía dominicanos requieren de una base organizativa que permita no solo ordenar y controlar el ingreso de la población extranjera, sino principalmente regular y ordenar su estadía en su actividad propiamente laboral y productiva.

Compromiso empresarial y mercado de trabajo

Esto último debe conducir a 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 programa de contrataciones, de ingresos por cuotas, de distribución regional y seguimiento, y de monitoreo de los mercados laborales, entre otros objetivos.[24] 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.

Como complemento, el Estado dominicano debe coordinar con el empresariado planes permanentes de formación de recursos humanos y modernización tecnológica que vayan optimizando aspectos específicos del proceso productivo con el objetivo de sustituir mano de obra inmigrante por trabajadores nacionales y producción manual por producción tecnificada.

Estos planes, sin embargo, serían inefectivos si no se acompañan de acciones tendentes a mejorar sustancialmente el nivel de vida de los trabajadores involucrándolos en actividades agrícolas y urbanas específicas. Pueden iniciarse, por ejemplo, con modestos experimentos locales en cultivos y remodelación de viviendas, acceso a agua potable y energía eléctrica, educación para sus hijos, asistencia en salud y apoyo sanitario a las localidades de residencia, y fórmulas de contratación que permitan el acceso a la seguridad social y a seguros médicos por periodos limitados de acuerdo con la duración de los contratos, entre otros aspectos.

Controles inmigratorios, seguridad fronteriza y desarrollo

La seguridad fronteriza debe ser una tarea prioritaria y preservarse de conjunto con estrategias estables encaminadas a un adecuado control de los flujos de personas y el combate de todo tipo de delitos. Es necesario que a mediano plazo se regulen los intercambios relativos al pequeño comercio, sobre todo los mercados que semanalmente se abren en diversos puntos fronterizos. Hay que acoger seriamente la idea de documentar a las personas que participan en estas actividades mercantiles y, por tal motivo, cruzan la frontera. La propia Ley de Migración prevé la figura del habitante fronterizo, propuesta que debe implementarse.[25]

Es tiempo de que el Estado dominicano de los pasos para transformar la policía nacional de fronteras que deberá sustituir a la fuerza militar en las tareas de control y regulación de las entradas en la zona fronteriza, como también en los demás puntos de acceso.

El control y seguridad fronterizas no deben asumirse desconectados de las tareas del desarrollo regional que beneficien a los habitantes de esas regiones. Para ir armonizando las tareas del control de flujos inmigratorios con las propias de la seguridad nacional y del desarrollo, se requiere organizar, a través del CNM

y los organismos técnicos de que dispone el Estado, un sistema de cuotas anuales de inmigración que facilite la supervisión de los volúmenes de ingreso, pero en dependencia de las necesidades que demande la actividad productiva y el propia desarrollo regional y local. Una fijación de cuotas de inmigración anuales, de carácter temporal, se encamina a ordenar la oferta de mano de obra, pero también resuelve los requerimientos de la demanda. En consecuencia, el diálogo y la colaboración permanentes entre el empresariado y el Estado, a través del CNM, es imprescindible y, de igual forma, la creación de un vínculo cercano y de cierta consistencia en el tiempo.

Derechos humanos, sociedad civil e integración social

El respeto a los derechos humanos debe tomarse en serio en su expresión institucional como parte de la gestión migratoria. En primer lugar, priorizar los mecanismos funcionales de atención al debido proceso, a partir de las capacidades con que ya cuentan el aparato estatal y el propio Ministerio Público. Esto podría ir organizándose en una escala ascendente, que vaya desde el afinamiento de tratamientos respetuosos a los inmigrantes irregulares en materia de interdicciones y deportaciones, hasta avanzar en la dimensión de carácter social más inclusiva en los ámbitos educativos, laborales, etc.[26]

La gestión migratoria hay que entenderla en su esencia, es decir, como un proceso complejo, sectorialmente interconectado. La política migratoria debe asumirse no solo a partir de una lógica de respuestas coyunturales a problemas específicos, sino también enlazarla 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 estrategias de seguridad social.

Notas del capítulo VII

[1] Publicado originalmente en la revista *Estudios migratorios*, núm. 5, 2024, Instituto Nacional de Migración de República Dominicana.

[2] Apoyándonos en la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de los años 2012 y 2017, las proyecciones del Instituto Nacional de Migración (INM RD) establecen un total de 645,754 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 propias 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 la población inmigrante fue de 1.77 %, para la población inmigrante haitiana fue de 1.73 % y para el resto de la población inmigrante de 2.02 %. Si se realiza un cálculo estimado con el mismo procedimiento 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 nacidos en República Dominicana y residentes. Esto representaría el 8 % del total de la población en el país proyectada para el 2024.

[3] Para una visión general del impacto de las remesas en el proceso de desarrollo en Latinoamérica y en particular en República Dominicana, véase el estudio publicado por el INM RD, *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, Franc Báez y Andrés Caamaño, *La otra inmigración* (INM RD, 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 haitianos en la segunda década del siglo XXI y el dinamismo del proceso inmigratorio; en él se aprecian muchos países como lugares de nacimiento, sobre todo 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 arroja un volumen de 73,108 inmigrantes no haitianos. Si se

realizara una proyección aritmética tomando como años base 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 descendencia, estimada en 323,099 personas, se contaría en esa fecha con una cantidad total de origen extranjero de 958,853 personas. En el caso particular de la población haitiana inmigrante, en 2024 esta se estima en 553,254. Si se suma a esa cifra la población de origen haitiano estimada en 2024 se tendría un total de 865,015 personas. No hay datos generales que permitan fijar 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 número total de trabajadores de origen haitiano vinculados al cultivo de arroz, plátanos y habichuelas ascendente a 118,048 trabajadores, distribuidos del siguiente modo: 56,048 en el cultivo del arroz, 30,485 en el de plátanos y 23,948 en la cosecha de habichuela. Para estos tres renglones, la mano de obra inmigrante representaría en el año de la encuesta el 60.7 % del requerimiento total de trabajadores, el cual 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 Franc Báez Evertsz, fue realizado 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 destacar 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 agroexportador*, Banco Central, Santo Domingo, 2001.

[8] Una visión de la política 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, 1900-1930,* 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), CERESD, Universidad Autónoma de Santo Domingo, 1984. El libro de Franc Báez Evertsz, *Braceros haitianos en República Dominicana* (ed. cit.), constituye el estudio más completo hasta ahora sobre el papel desempeñado por la inmigración haitiana en la dinámica y racionalidad económica azucarera dominicana.

[9] Véase Wilfredo Lozano, *La paradoja de las migraciones* (ed. cit.).

[10] 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 el comportamiento de la inmigración se transforme de manera significativa, lo cual supone una sobreoferta de mano de obra inmigrante que presionará a la baja de los salarios de base y las demandas de servicios sociales.

[11] Véase Lilian Bobea, *La seguridad en el Caribe*, FLUNGLODE, FLACSO, Woodrow Wilson Center, impreso en San Salvador, 2009.

[12] 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 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 debe ser firme en el control de la movilidad humana en la frontera, al tiempo que también 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 para el incremento de la productividad, la elevación de los salarios nacionales y la aplicación de medidas de bienestar sostenido de los trabajadores en suelo nacional.

[13] 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 lo 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 fronterizos 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, Santo Domingo, 2022.

[14] Aunque no es un tema directamente vinculado a lo que este artículo aborda, no se debe pensar en las virtudes de la emigración dominicana como un sustituto funcional de la ruptura de las ataduras al país con la mano de obra 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 en dólares se mantendrán como un componente determinante del potencial de recursos nacionales para el desarrollo, a largo plazo debe tenerse en cuenta que en algún momento del ciclo reproductivo y familiar de los dominicanos emigrados, este potencial comience a descender en la medida en que las segundas y terceras generaciones se integren más fuertemente a las economías receptoras, en los Estados Unidos y España principalmente, países de mayor concentración de nuestros emigrados. Este ha sido el patrón general 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 con respecto a la diáspora es el de la necesidad que tiene el país de mantener una coherencia entre la defensa de los derechos de nuestros emigrados y el respeto de los derechos humanos de los inmigrantes que ingresan al territorio nacional.

[15] Se debe tener mucho cuidado a la hora de conceptualizar el desarrollo nacional en lo que compete a los mercados laborales. Hoy en día no solo se vive en una economía altamente mundializada, sino que en el caso dominicano se trata de una economía abierta altamente dependiente

del exterior en materia de exportaciones (turismo y zonas rancas), 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» 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 la 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), *Informe del registro sociodemográfico de los dominicanos residentes en el exterio*r, 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 Editorial, Madrid, 1996; Alejandro Portes, Manuel Castells, Lauren A. Benton, *The Informal Economy: Studies in Advanced and les Development Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 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 Associes, Paris, 2010, y el libro coordinado por Víctor Godínez y Jorge Máttar, *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*, CEPAL, México, 2009.

[16] Para una visión de esta problemática en sus consecuencias para el desarrollo nacional, véase Wilfredo Lozano, *La paradoja de las migraciones*, UNIBE, FLACSO, SICM, Santo Domingo, 2017.

[17] Véase Michael Piore y Charles F. Sabel, *La segunda ruptura industrial*, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1993.

[18] Sobre la situación de la inmigración venezolana en América Latina y el Caribe, véase José Koechlin y Joaquín Eguren (ed.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (Fundación Konrad Adenauer, Instituto Antonio Ruiz, Universidad Jesuita, OIM-OBIMID, Lima, 2008). Para el caso de la inmigración venezolana a República Dominicana, véase

INM-RD, «Inmigración venezolana reciente a República Dominicana», Santo Domingo, 2018.

[19] Para una visión de la problemática de la informalidad en Latinoamérica, véase a Víctor Toman, *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago de Chile, 2001.

[20] La política de regulación no la establece plan de regulación 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 y el mandato constitucional.

[21] 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 90 del pasado siglo XX ha habido un esfuerzo reiterado por construir un instrumento de política (Ley de Migración); se distinguen en este proceso varios momentos: 1991 (primer proyecto de nueva ley de migración), 1996 (revisión del proyecto de 1990), agosto de 2000 (nueva propuesta revisada del proyecto de ley de migración). 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 concretada en 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.

[22] 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 articulador 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 derivarse en un amplio programa que incluya el Observatorio del Mercado de Trabajo que implementa el Ministerio de Trabajo, y planes de formación laboral en materia migratoria en los cuales ya colaboran el INM RD con la OIT y el propio Ministerio.

[23] 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 es así porque un personal bien formado en esta materia es determinante no solo para impedir el atropello a las personas apresadas en los procesos de interdicción, sino también para asegurar que sean arrestadas aquellas que sí hayan cometidos infracciones migratorias (indocumentación, falsificación de documentos, etc.). En el INM RD, en coordinación con la DGM, se trabaja en un programa de formación dirigido al personal que maneja las interdicciones.

[24] 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 en la actualidad con la capacidad técnica y los recursos humanos para organizarlas sin tener que erogar un nivel significativo de recursos financieros.

[25] El «habitante fronterizo» es una figura que la Ley de Migración contempla en su artículo 36, literal 6. La idea 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. Este tipo de actividades se ha venido efectuando de forma habitual y de manera informal. Mediante la documentación de esas personas se estaría dando un paso importante en el objetivo de lograr un nivel de formalidad, necesario para la organización de los mercados en la región. Al mismo tiempo, con ese paso, se aplica un procedimiento 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 vive Haití, el Gobierno central se ha visto en la necesidad de aplicar el control biométrico de la población haitiana que vive en la frontera y que semanalmente acude a los mercados binacionales del lado dominicano. Ese control es exactamente el que contempla 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 a toda la población que atraviesa cotidianamente la franja fronteriza.

[26] En muchas de estas tareas, la incorporación de sectores de la sociedad civil con experiencia en la implementación de políticas sociales puede resultar una medida beneficiosa a la inclusión social.

A modo de conclusión: pensar la migración

Pensar la migración en función de la gobernanza democrática conduce a dos posibles caminos interpretativos: como fenómeno que acompaña la globalización y, en tal sentido, constituye uno de los elementos que la caracterizan, y como fenómeno que contribuye a crear una nueva condición ciudadana. Por el primero, asistimos a novedosos fenómenos socioeconómicos: mercados laborales globales y regionales, economías étnicas en el seno de las ciudades de mayor desarrollo y nuevas formas de articulación del tejido social. Por el lado de la ciudadanía, la migración internacional es parte del conjunto de fenómenos que está modificando el papel del Estado en el nuevo orden global; en este caso, se trata de la emergencia de una condición ciudadana diferente, caracterizada por su naturaleza transnacional, lo que cambia en muchos sentidos la noción que hasta hoy hemos venido manejando a propósito de lo nacional como un caso específico de condición ciudadana. Aunque esa nueva ciudadanía transnacionalizada se ha continuado estructurando, ha resultado trunca en materia de derechos y se define en muchos casos por la exclusión social, en parte debido a que transcurre en Estados nacionales que se organizan con base a un marco normativo y orden político delimitado «nacionalmente» y porque la migración es en última instancia un fenómeno de orden económico-social. El nudo más álgido de esta problemática es el de la definición de nacionalidad en los descendientes de los migrantes.

En países con democracias más o menos consolidadas, se reconoce un derecho razonablemente sólido a todos los habitantes de esa comunidad política independientemente de su origen. En esas comunidades, la condición de no nacional del inmigrante le excluye de los derechos políticos fundamentales (elegir y ser elegido), pero se desenvuelve en un marco institucional donde puede aspirar a una serie de derechos que definen una ciudadanía subordinada o semiciudadanía en los términos de Martiniello. En ese medio hay un espacio de inclusión en asuntos básicos como salud, educación y trabajo. Si esto ocurre en un Estado nación con estructuras políticas de débil ciudadanía y frágil prevalencia de derechos, la situación del inmigrante suele ser de gran incertidumbre jurídica, a causa de ordenamientos sociales de verdadera exclusión que cohabitan con los de carácter ciudadano. Esa es la situación de los *sans papiers* en muchos países europeos y en el nuestro con los indocumentados de origen haitiano.

La política migratoria puede en gran medida pensarse como las acciones que ejercen los sistemas estatales para definir mecanismos de ordenamiento y gobernabilidad de ese complejo fenómeno de la movilidad internacional con sus consecuencias para el Estado de derecho y las políticas públicas. Estas últimas pasan a constituir parte de las disposiciones que todo Estado debe manejar para gobernar esta dinámica; dinámica que tiene un conjunto de consecuencias en ámbitos diversos: seguridad fronteriza, demandas sociales, ciudadanía, derechos humanos, trabajo, habitación, etc.

La anterior reflexión ayuda a replantear el debate acerca de la experiencia dominicana contemporánea en la construcción de la política migratoria. En este libro hemos planteado una línea central de propuestas, que van desde la necesidad de una seguridad fronteriza que permita un control eficaz de la movilidad humana para organizar la entrada de trabajadores inmigrantes haitianos a República Dominicana, hasta la instauración de medidas

rigurosas en puertos y aeropuertos. En segundo lugar, hemos argumentado que este proceso no tiene sentido en sí mismo si transcurre de manera aislada, pues lo acertado es imbricarlo a una política y un entorno institucional que facilite la regulación del proceso inmigratorio. Esto delimita varios momentos concatenados: la regulación y el ordenamiento de la permanencia del trabajo inmigrante mediante un modelo funcional de documentación, permisos de trabajo y residencia (temporal o permanente según sea el caso) y un sistema de documentación de los descendientes que les garantice su integración a la sociedad como sujetos de derecho. Unido a estos esfuerzos, hemos planteado que se requiere reformar el aparato jurídico institucional con respecto al orden migratorio, comenzando por una transformación de los dispositivos de la Ley de Migración, y la ejecución de un plan regularizador que termine de una vez por todas con el *impasse* de los programas encargados de esta tarea (PNRE, Plan de Normalización de Venezolanos, Ley 169-14, etc.). Finalmente, hemos sostenido que todo este esfuerzo normativo e institucional solo cobra sentido, factibilidad y permanencia si se realiza a partir de compromisos políticos entre los actores involucrados en el proceso migratorio, sea en la escena política y económica nacional como en la regional y global.

Todo esto debe conducir a un estadio realista de acuerdos y compromisos entre los actores políticos e instituciones que otorgue permanencia a las medidas modernizadoras de organización, control y regulación migratoria. Pero no se podría impulsar un marco estable de compromisos políticos e institucionales si el Estado dominicano no se convence de que debe asumir el cumplimiento de los compromisos y acuerdos internacionales ante los cuales se ha comprometido. Este panorama idóneo de medidas, acuerdos y compromisos solo puede garantizarse sobre la base de una política estatal a escala nacional que avance por el camino de un cambio cultural en el manejo de la cuestión migratoria, de manera que los actores públicos, sobre

todo los vinculados a los medios de comunicación, manifiesten una objetividad en los enfoques de la migración y difundan valores democráticos, tolerantes y de respeto ciudadano.

A todo ello se une lo que quizás sea el componente central de un proceso de institucionalización eficaz para la acertada gestión migratoria: el compromiso entre los decisores políticos en esta materia, que reafirme la institucionalización de los acuerdos que se tomen y la estabilidad de los procesos y acciones regulatorios. Vale decir, la buena gobernanza. Todo esto requiere que en la medida en que la actuación de los partidos genere decisiones responsables, se priorice a nivel del Estado la capacitación de los recursos humanos y el despliegue de capacidades técnicas, premisas fundamentales para la buena gestión migratoria y para la asunción de acuerdos de reforma y modernización más allá de los ciclos político-electorales. En buena lid, esto debe conducir a que en el Estado se introduzca una política de estabilización de los puestos del personal técnico involucrado en la gestión migratoria, al tiempo que en el propio aparato estatal se consoliden acciones de formación técnica y educacional para el personal que las instituciones vinculadas a la gestión migratoria requieran. Lo mismo debe decirse con respecto a la formación ciudadana en esta materia, a lo que debe agregarse la creación de procedimientos permanentes de producción sistemática de información estadística, y de mecanismos y vías institucionales para el libre acceso a la información.

La escena internacional a la que el mundo se enfrenta hoy es cada vez más compleja y difícil. La llegada al poder de Donald Trump por segunda vez plantea una situación delicada que los Estados latinoamericanos y, en particular, los caribeños, centroamericanos y México, deben sopesar con seriedad. Esto provocará de seguro tensiones y tortuosas maniobras que añadirán dificultades para la buena gobernanza migratoria. En un panorama caracterizado por el hecho de que los Estados naciones están experimentando un complejo y contradictorio proceso

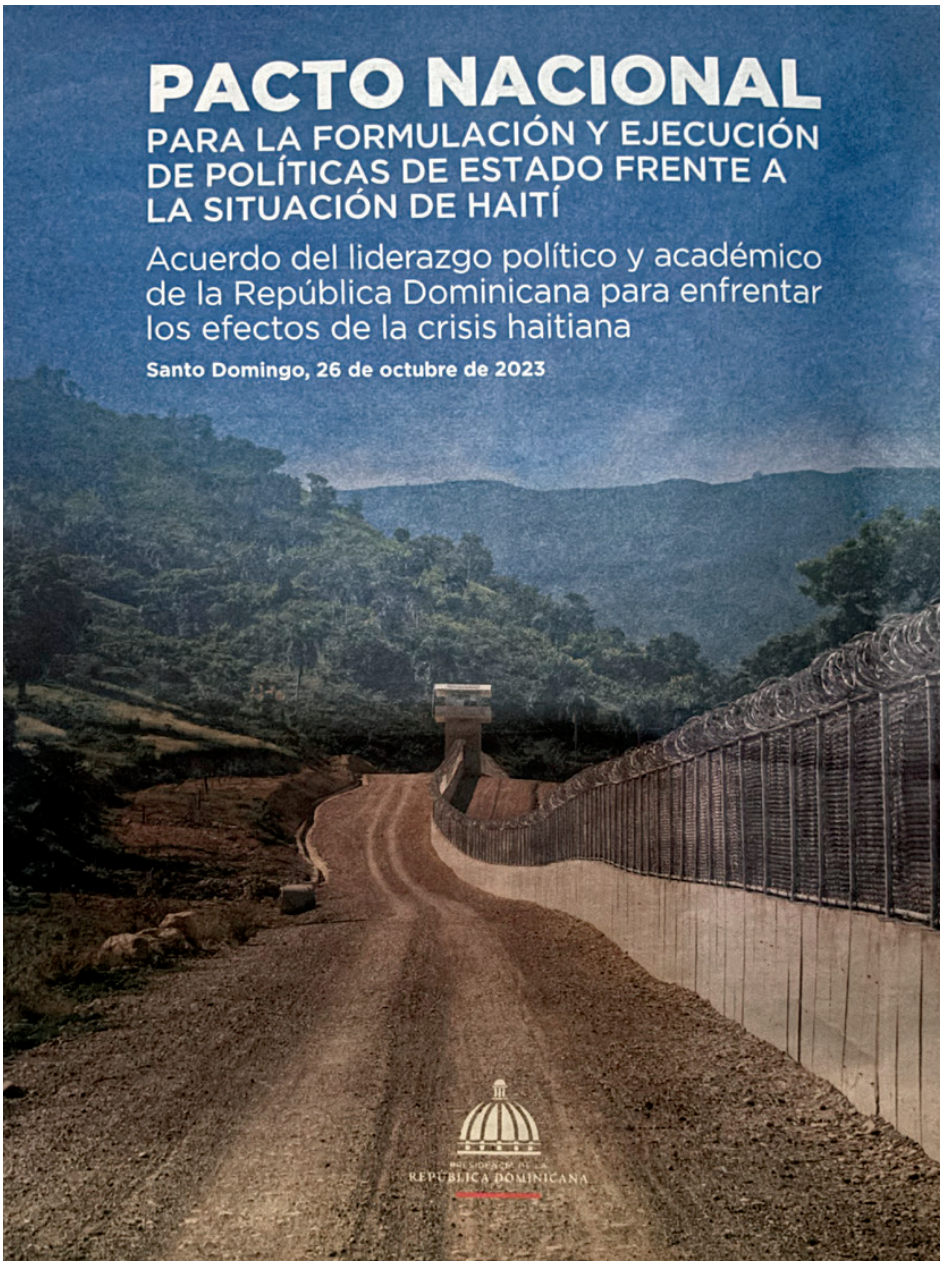
en que la hegemonía neoliberal presiona a la apertura de los mercados, a la privatización de la economía y a la liquidación de las conquistas propias del estado de bienestar, va ocurriendo un giro en esos mismos Estados que en lo político y cultural tiende al cierre del orden político y, en su lugar, potencia reacciones nacionalistas, excluyentes y xenófobas. Todo esto debe mover a una reflexión integral del momento actual y sus perspectivas.

Gobernar esa compleja realidad cargada de tensiones se hace muy complicado en países como República Dominicana, donde si bien las conquistas de la democracia son relevantes en cuanto a participación electoral y control del conflicto social y político, todavía se mantienen importantes déficits en materia de derechos ciudadanos y las instituciones del Estado democrático de derecho tiene falencias significativas. A ello se agrega las incertidumbres del proceso de transnacionalización de la sociedad y la economía dominicanas (uno de cuyos principales componentes es precisamente la emigración y la inmigración masivas) y las presiones de la geopolítica, que en la región del Caribe adquiere relevancia, puesto que se encuentra en la esfera de influencia de los Estados Unidos. A todo esto se suma las consecuencias de una economía exportadora de servicios, de creciente hegemonía neoliberal en su dinámica y en las políticas públicas en materia social.

Sin embargo, existen condiciones en el país que bien manejadas pueden apoyar exitosamente una gestión pública encaminada a fortalecer un nuevo trato en materia migratoria y a administrar este complicado fenómeno en un ambiente de respeto y tolerancia democrática genuinos, al tiempo que brinde a la nación seguridad y el sostenimiento de su soberanía como nación moderna.

APÉNDICE
SEGUNDA PARTE

Apéndice II.A



Tomado de la publicación impresa del Gobierno de la República Dominicana del 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 acogeremos 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 Respaldar 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 impostergable 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 cubrirlas; 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 anexar 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 C5I 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 Respaldar 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 descanse 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 Enriquillo.

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.

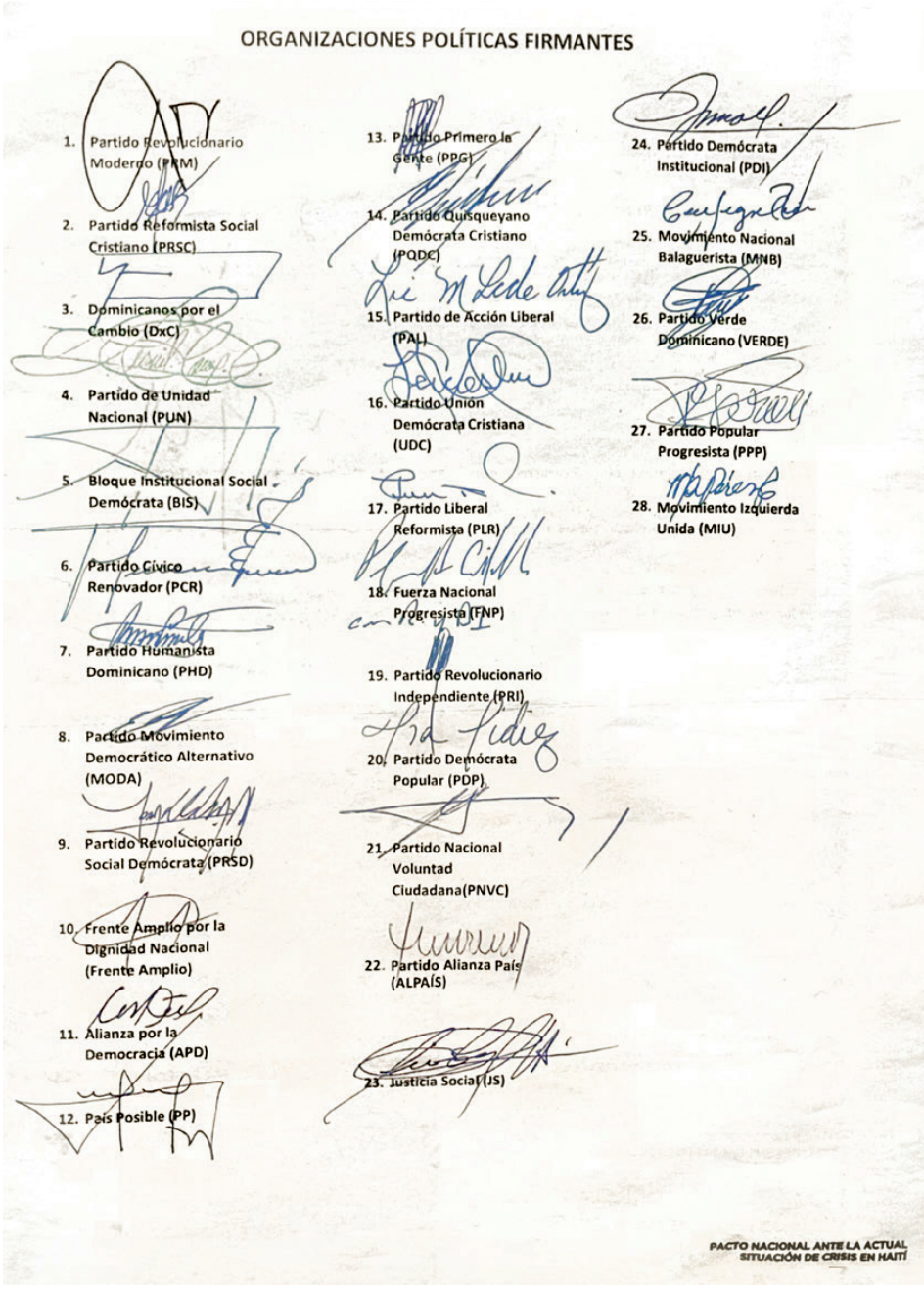
2.3 Motivar a la comunidad internacional a que conciba y ejecute una especie de plan de cooperación que lleve recursos a Haití, bajo una modalidad institucional que lo haga posible y condicionar esa cooperación a la supervisión escrupulosa del uso de esos recursos.

2.4 Apoyar e incentivar el otorgamiento de financiamiento internacional para la sostenibilidad ambiental de Haití, incluyendo programas masivos de reforestación, explorando fuentes alternas 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

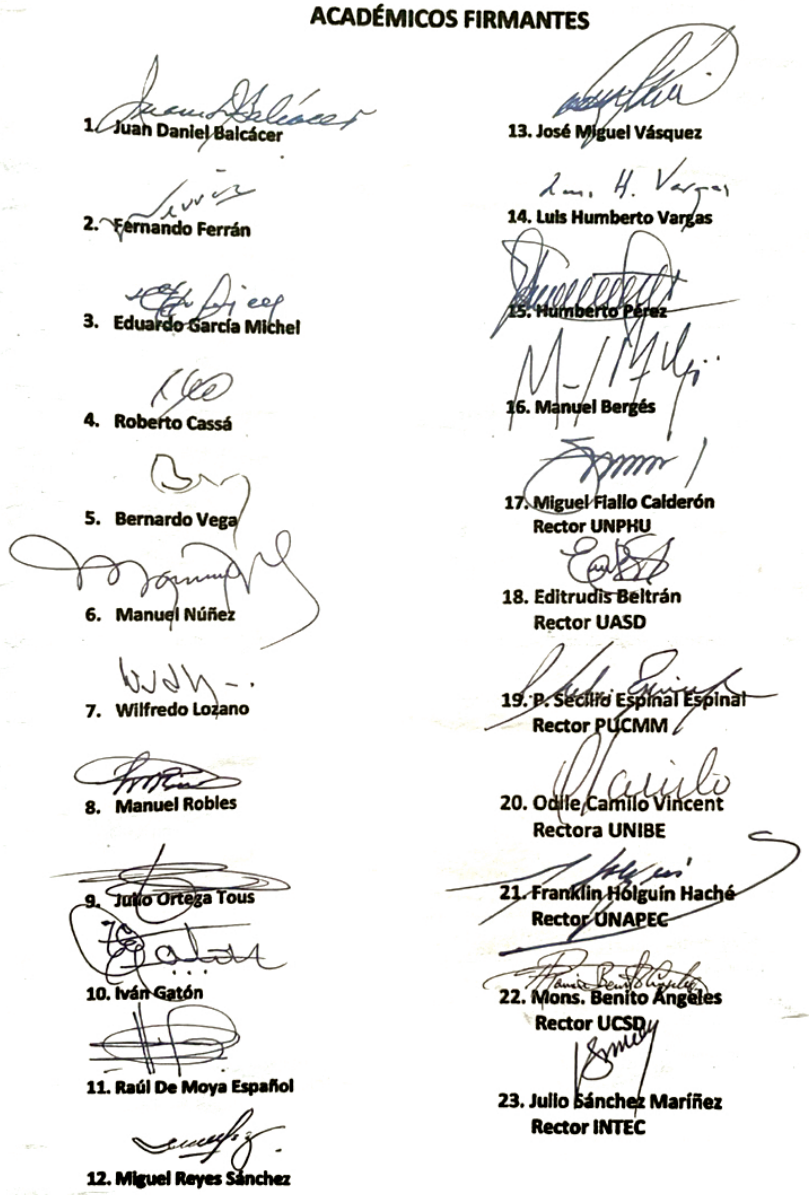


ORGANIZACIONES POLÍTICAS FIRMANTES

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)

PACTO NACIONAL ANTE LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS EN HAITÍ

ACADÉMICOS FIRMANTES

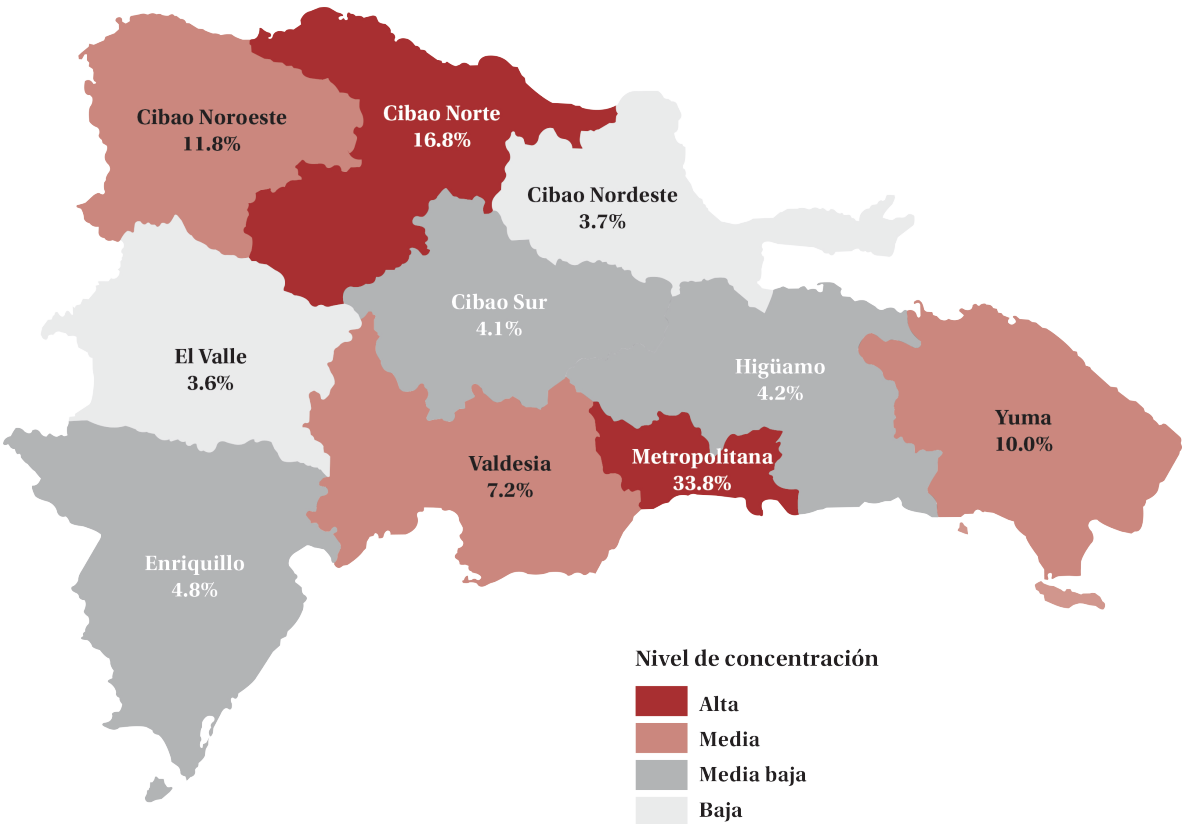


1. Juan Daniel Balcácer
2. Fernando Ferrán
3. Eduardo García Michel
4. Roberto Cassá
5. Bernardo Vega
6. Manuel Núñez
7. Wilfredo Lozano
8. Manuel Robles
9. Julio Ortega Tous
10. Iván Gatón
11. Raúl De Moya Español
12. Miguel Reyes Sánchez
13. José Miguel Vásquez
14. Luis Humberto Vargas
15. Humberto Pérez
16. Manuel Bergés
17. Miguel Fiallo Calderón
    Rector UNPHU
18. Editrudis Beltrán
    Rector UASD
19. P. Secilio Espinal Espinal
    Rector PUCMM
20. Odile Camilo Vincent
    Rectora UNIBE
21. Franklin Holguín Haché
    Rector UNAPEC
22. Mons. Benito Ángeles
    Rector UCSD
23. Julio Sánchez Mariñez
    Rector INTEC

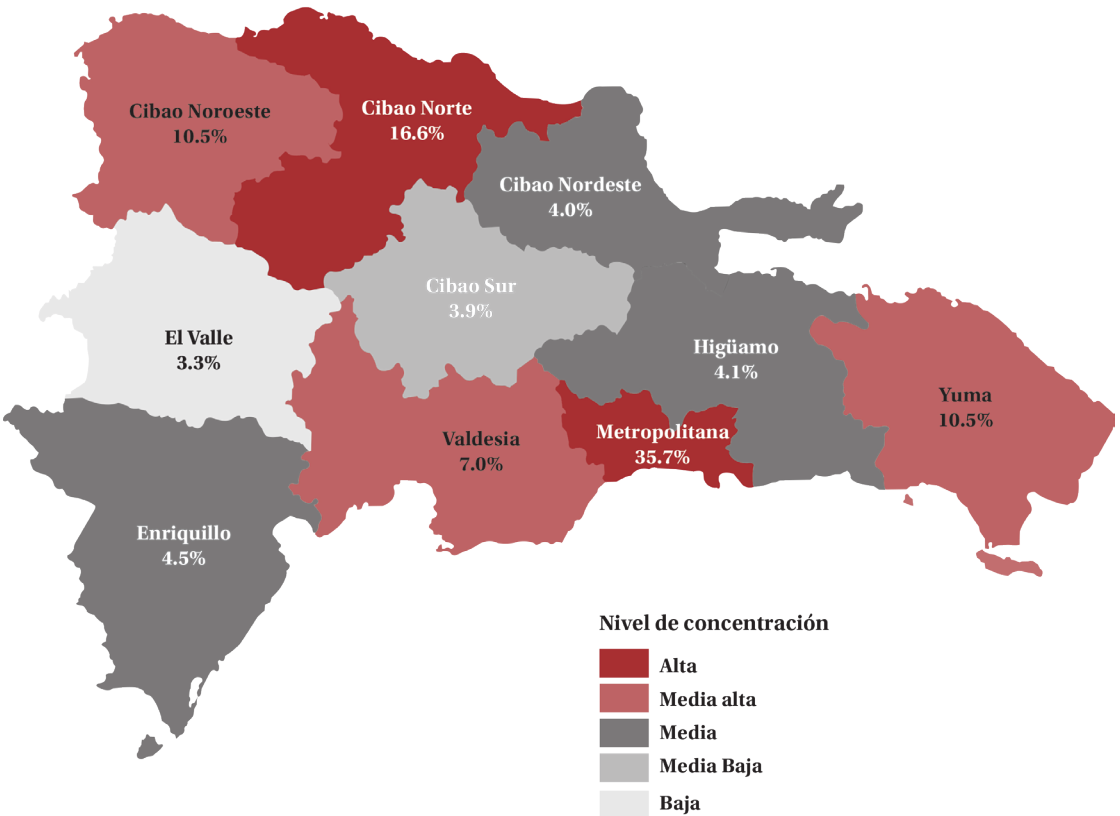
PACTO NACIONAL ANTE LA ACTUAL
SITUACIÓN DE CRISIS EN HAITÍ

Apéndice II. B

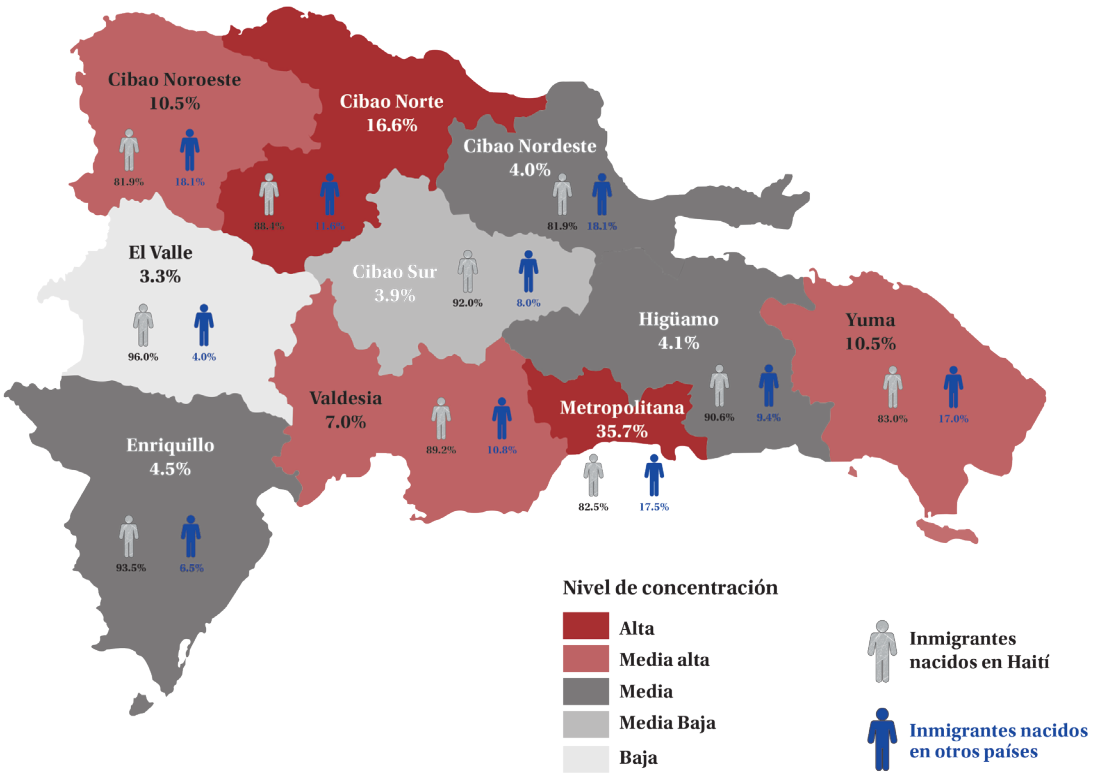
Mapa 1. Distribución porcentual de la población nacida en el extranjero que vive en República Dominicana según región de planificación. ENI-2017



Mapa 2. Distribución porcentual de la población nacida en Haití que vive en República Dominicana según región de planificación. ENI-2017



Mapa 3. Distribución porcentual de la población nacida en Haití y en otros países que vive en República Dominicana según región de planificación. ENI-2017



Apéndice II. C
Cuadro 1. Población de Haití y República Dominicana desde 1804

Haití		República Dominicana	
Año	Población	Año	Población
1804	400,000	1809	104,000
1860	1,000,000	1863	207,700
1922	2,000,000	1920	895,000
1950	3,500,000	1960	3,000,000
2001	8,100,000	2002	8,560,000

Fuentes: Théodat, 2003; Lundahl, 1979; datos censales dominicanos.

Cuadro 2. Migrantes haitianos en República Dominicana por fuente de dato según año

Población inmigrante haitiana por año	Censo Nacional de Población y Vivienda de la República Dominicana, ONE	Encuesta Nacional de Inmigrantes ENI, ONE	Encuesta de trabajadores inmigrantes haitianos de 18 años y más, FLACSO
1981	60,162		
2002	61,863		266,211
2010	311,969		
2012		458,233	
2017		497,825	

Cuadro 3. Perfil sociodemográfico de la población inmigrante, ENI 2017

Categorías sociodemográficas	Inmigrantes haitianos		Inmigrantes de otros países		Descendientes de padres haitianos		Descendientes de padres de otros países		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Sexo	497,825	100.0%	73,107	100.0%	253,419	100.0%	23,627	100.0%	847,979	100.0%
Hombre	311,530	62.6%	37,968	51.9%	130,067	51.3%	11,934	50.5%	491,500	58.0%
Mujer	186,295	37.4%	35,078	48.0%	123,352	48.7%	11,693	49.5%	356,418	42.0%
Sin información	0	0.0%	61	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	61	0.0%
Rango de edad	497,825	100.0%	73,107	100.0%	253,419	100.0%	23,627	100.0%	847,979	100.0%
0 - 14	35,952	7.2%	15,021	20.5%	167,775	66.2%	11,463	48.5%	230,211	27.1%
15 - 29	226,337	45.5%	20,011	27.4%	55,285	21.8%	3,854	16.3%	305,488	36.0%
30 - 44	169,999	34.1%	17,296	23.7%	20,253	8.0%	1,770	7.5%	209,318	24.7%
45 - 64	51,228	10.3%	12,570	17.2%	7,816	3.1%	2,900	12.3%	74,513	8.8%
65 o más	14,308	2.9%	8,209	11.2%	2,291	0.9%	3,641	15.4%	28,449	3.4%
Estado conyugal	464,873	100.0%	49,770	100.0%	105,376	100.0%	13,002	100.0%	633,020	100.0%
Casado(a)	55,928	12.0%	17,898	36.0%	5,086	4.8%	2,628	20.2%	81,540	12.9%
Unido(a)	211,835	45.6%	8,895	17.9%	27,513	26.1%	1,800	13.8%	250,042	39.5%
Viudo(a)	8,229	1.8%	1,180	2.4%	1,550	1.5%	1,419	10.9%	12,377	2.0%
Divorciado(a)	1,164	0.3%	1,743	3.5%	174	0.2%	740	5.7%	3,821	0.6%
Separado(a) de matrionio legal o religioso	1,580	0.3%	818	1.6%	446	0.4%	607	4.7%	3,450	0.5%
Separado(a) de unión libre	63,713	13.7%	3,827	7.7%	14,824	14.1%	853	6.6%	83,216	13.1%
Soltero(a)	122,388	26.3%	15,410	31.0%	55,689	52.8%	4,956	38.1%	198,443	31.3%
Sin información	37	0.0%	0	0.0%	93	0.1%	0	0.0%	130	0.0%
Escolaridad	387,222	100.0%	57,028	100.0%	158,689	100.0%	17,612	100.0%	620,551	100.0%
Preescolar o Inicial	8,426	2.2%	858	1.5%	13,043	8.2%	1,035	5.9%	23,362	3.8%
Primario o Básico	238,241	61.5%	11,482	20.1%	109,288	68.9%	7,378	41.9%	366,388	59.0%
Secundario o Medio	123,425	31.9%	16,730	29.3%	32,181	20.3%	4,564	25.9%	176,899	28.5%
Universitario o Superior	14,743	3.8%	22,325	39.1%	3,237	2.0%	3,884	22.1%	44,189	7.1%
Post-grado, Maestría o Doctorado	333	0.1%	5,418	9.5%	193	0.1%	752	4.3%	6,696	1.1%
No sabe	561	0.1%	70	0.1%	16	0.0%	0	0.0%	647	0.1%
Sin Información	1,494	0.4%	146	0.3%	731	0.5%	0	0.0%	2,370	0.4%
Estratos geográficos	497,825	100.0%	73,011	100.0%	253,419	100.0%	23,627	100.0%	847,882	100.0%
Ciudad de Santo Domingo	143,325	28.8%	34,554	47.3%	55,359	21.8%	10,614	44.9%	243,853	28.8%
Grandes ciudades	74,320	14.9%	20,828	28.5%	40,358	15.9%	4,640	19.6%	140,146	16.5%
Resto urbano	113,243	22.7%	12,984	17.8%	73,293	28.9%	6,192	26.2%	205,712	24.3%
Rural	166,937	33.5%	4,645	6.4%	84,410	33.3%	2,181	9.2%	258,172	30.4%

Fuente: Base de datos ENI 2017.

Cuadro 4. Fuerza de trabajo de población nativa de inmigrantes y descendientes según sexo y rama de actividad ENFT 2016 y ENI 2017

Sexo y rama de actividad	Total nacional fuerza de trabajo ocupada (a)		Inmigrantes haitianos (b)		Inmigrantes de otros países (c)		Total de inmigrantes (b) + (c)		Nacidos en el país de padres inmigrantes (descendientes) (d)		Total Inmigrantes y descendientes	
	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama
Total	4,505,757	100.0%	497,825	100.0%	73,107	100.0%	570,933	100.0%	277,046	100.0%	847,979	100.0%
Agricultura y Ganadería	388,240	8.6%	112,832	22.7%	519	0.7%	113,351	19.9%	8,753	3.2%	122,104	14.4%
Explotación de Minas y Canteras	5,228	0.1%	766	0.2%	0	0.0%	766	0.1%	211	0.1%	977	0.1%
Industrias Manufactureras	447,094	9.9%	16,722	3.4%	1,792	2.5%	18,514	3.2%	6,209	2.2%	24,723	2.9%
Electricidad, Gas y Agua	41,624	0.9%	1,508	0.3%	0	0.0%	1,508	0.3%	537	0.2%	2,045	0.2%
Construcción	299,371	6.6%	87,924	17.7%	1,262	1.7%	89,187	15.6%	7,242	2.6%	96,429	11.4%
Comercio al por Mayor y Menor	972,612	21.6%	54,369	10.9%	4,881	6.7%	59,250	10.4%	11,627	4.2%	70,877	8.4%
Hoteles, Bares y Restaurantes	313,422	7.0%	18,295	3.7%	8,456	11.6%	26,751	4.7%	5,445	2.0%	32,196	3.8%
Transporte y Comunicaciones	327,335	7.3%	4,492	0.9%	1,313	1.8%	5,806	1.0%	2,619	0.9%	8,424	1.0%
Intermediación Financiera y Seguros	110,608	2.5%	148	0.0%	706	1.0%	854	0.1%	193	0.1%	1,047	0.1%
Administración Pública y Defensa	249,842	5.5%	541	0.1%	922	1.3%	1,463	0.3%	997	0.4%	2,460	0.3%
Otros Servicios	1,282,850	28.5%	198,543	39.9%	52,752	72.2%	251,294	44.0%	232,618	84.0%	483,912	57.1%
Población sin Rama de Actividad 4	67,531	1.5%	1,686	0.3%	503	0.7%	2,189	0.4%	594	0.2%	2,783	0.3%
Hombre	2,692,286	100.0%	311,530	100.0%	37,968	100.0%	349,498	100.0%	142,001	100.0%	491,500	100.0%
Agricultura y Ganadería	368,941	13.7%	103,460	33.2%	519	1.4%	103,979	29.8%	8,145	5.7%	112,124	22.8%
Explotación de Minas y Canteras	5,121	0.2%	766	0.2%	0	0.0%	766	0.2%	211	0.1%	977	0.2%
Industrias Manufactureras	298,588	11.1%	14,596	4.7%	1,305	3.4%	15,901	4.5%	5,371	3.8%	21,271	4.3%
Electricidad, Gas y Agua	29,373	1.1%	1,472	0.5%	0	0.0%	1,472	0.4%	537	0.4%	2,009	0.4%
Construcción	285,867	10.6%	87,619	28.1%	860	2.3%	88,478	25.3%	7,050	5.0%	95,528	19.4%
Comercio al por Mayor y Menor	622,556	23.1%	24,651	7.9%	3,094	8.1%	27,746	7.9%	7,183	5.1%	34,928	7.1%

Sexo y rama de actividad	Total nacional fuerza de trabajo ocupada (a)		Inmigrantes haitianos (b)		Inmigrantes de otros países (c)		Total de inmigrantes (b) + (c)		Nacidos en el país de padres inmigrantes (descendientes) (d)		Total Inmigrantes y descendientes	
	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama	Absoluto	% según rama
Hoteles, Bares y Restaurantes	138,309	5.1%	8,149	2.6%	4,871	12.8%	13,021	3.7%	3,139	2.2%	16,160	3.3%
Transporte y Comunicaciones	291,693	10.8%	4,259	1.4%	1,011	2.7%	5,270	1.5%	2,537	1.8%	7,807	1.6%
Intermediación Financiera y Seguros	53,443	2.0%	117	0.0%	380	1.0%	497	0.1%	141	0.1%	638	0.1%
Administración Pública y Defensa	154,294	5.7%	467	0.1%	574	1.5%	1,041	0.3%	780	0.5%	1,821	0.4%
Otros Servicios	417,314	15.5%	64,746	20.8%	24,851	65.5%	89,596	25.6%	106,510	75.0%	196,106	39.9%
Población sin Rama de Actividad 4	26,787	1.0%	1,228	0.4%	503	1.3%	1,732	0.5%	397	0.3%	2,129	0.4%
Mujer	1,813,471	100.0%	186,295	100.0%	35,139	100.0%	221,434	100.0%	135,045	100.0%	356,418	100.0%
Agricultura y Ganadería	19,299	1.1%	9,372	5.0%	0	0.0%	9,372	4.2%	608	0.5%	9,980	2.8%
Explotación de Minas y Canteras	107	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
Industrias Manufactureras	148,506	8.2%	2,126	1.1%	487	1.4%	2,613	1.2%	839	0.6%	3,452	1.0%
Electricidad, Gas y Agua	12,251	0.7%	36	0.0%	0	0.0%	36	0.0%	0	0.0%	36	0.0%
Construcción	13,504	0.7%	305	0.2%	403	1.1%	708	0.3%	193	0.1%	901	0.3%
Comercio al por Mayor y Menor	350,056	19.3%	29,718	16.0%	1,786	5.1%	31,504	14.2%	4,445	3.3%	35,949	10.1%
Hoteles, Bares y Restaurantes	175,113	9.7%	10,145	5.4%	3,585	10.2%	13,730	6.2%	2,306	1.7%	16,036	4.5%
Transporte y Comunicaciones	35,642	2.0%	234	0.1%	302	0.9%	536	0.2%	81	0.1%	617	0.2%
Intermediación Financiera y Seguros	57,165	3.2%	31	0.0%	326	0.9%	357	0.2%	52	0.0%	409	0.1%
Administración Pública y Defensa	95,548	5.3%	74	0.0%	349	1.0%	422	0.2%	217	0.2%	639	0.2%
Otros Servicios	865,536	47.7%	133,797	71.8%	27,901	79.4%	161,698	73.0%	126,108	93.4%	287,745	80.7%
Población sin Rama de Actividad 4	40,744	2.2%	457	0.2%	0	0.0%	457	0.2%	197	0.1%	654	0.2%

Fuente: Base de datos ENI 2017 y ENFT Banco Central 2016. (a) PEA de 10 años o más por rama de actividad a nivel nacional de acuerdo a la ENFT 2016; (b) Distribución de la PEA inmigrantes haitianos por rama de actividad, según ENI 2017; (c) Distribución de la PEA inmigrantes nacidos en otros países por rama de actividad, según ENI 2017; (d) Fuerza de trabajo de los descencientes nacidos en República Dominicana de padres de inmigrantes.

Cuadro 5. Acceso a la seguridad social según grupos de inmigrantes y descendientes (*)

	Inmigrantes haitianos		Inmigrantes de otros países		Descendientes de padres haitianos		Descendientes de padres de otros países		Total de inmigrantes y descendientes según el acceso a seguridad social (**)				
Total	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Sí	%	No	%	Total
Vacaciones pagadas	27,282	12.8%	11,838	54.8%	10,561	29.2%	3,203	69.9%	52,884	19.3%	220,903	80.7%	273,786
Pago por horas extras	36,328	17.1%	9,852	45.6%	8,692	24.0%	2,067	45.1%	52,885	19.6%	216,764	80.4%	269,649
Doble sueldo o regalía pascual	61,091	28.8%	13,124	60.7%	16,962	46.8%	3,645	79.6%	52,886	22.8%	179,009	77.2%	231,895
Seguro de riesgos laborales	10,600	5.0%	9,144	42.3%	7,310	20.2%	3,247	70.9%	52,887	17.8%	243,551	82.2%	296,438
Seguro de salud	14,881	7.0%	10,724	49.6%	9,759	26.9%	3,266	71.3%	52,888	18.4%	235,198	81.6%	288,086
Seguro de riesgos laborales	10,600	5.0%	9,144	42.3%	7,310	20.2%	3,247	70.9%	52,889	17.8%	243,551	82.2%	296,440
Días pagados por enfermedad	23,391	11.0%	10,073	46.6%	8,211	22.7%	3,064	66.9%	52,890	18.8%	229,033	81.2%	281,923
AFP o plan de pensión	7,616	3.6%	6,964	32.2%	6,755	18.7%	3,259	71.2%	52,891	17.5%	249,211	82.5%	302,102
Otro beneficio	5,912	2.8%	2,197	10.2%	1,437	4.0%	602	13.1%	52,892	16.7%	263,055	83.3%	315,947
Hombre													
Vacaciones pagadas	21,963	12.3%	6,872	57.4%	7,348	28.8%	2,024	68.8%	52,893	22.7%	180,332	77.3%	233,225
Pago por horas extras	31,602	17.7%	6,167	51.5%	6,474	25.4%	1,370	46.6%	52,894	23.4%	172,949	76.6%	225,843
Doble sueldo o regalía pascual	49,607	27.8%	7,746	64.7%	11,586	45.4%	2,332	79.3%	52,895	26.4%	147,339	73.6%	200,234
Seguro de riesgos laborales	9,409	5.3%	5,373	44.9%	5,393	21.2%	2,016	68.5%	52,896	21.2%	196,414	78.8%	249,310
Seguro de salud	13,041	7.3%	6,324	52.8%	7,107	27.9%	1,980	67.3%	52,897	21.8%	190,128	78.2%	243,024
Seguro de riesgos laborales	9,409	5.3%	5,373	44.9%	5,393	21.2%	2,016	68.5%	52,898	21.2%	196,414	78.8%	249,312
Días pagados por enfermedad	18,668	10.5%	5,797	48.4%	5,922	23.2%	1,846	62.8%	52,899	22.1%	186,360	77.9%	239,258

	Inmigrantes haitianos		Inmigrantes de otros países		Descendientes de padres haitianos		Descendientes de padres de otros países		Total de inmigrantes y descendientes según el acceso a seguridad social (**)				
Total	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Sí	%	No	%	Total
AFP o plan de pensión	6,813	3.8%	4,047	33.8%	4,944	19.4%	2,060	70.0%	52,900	20.9%	200,740	79.1%	253,640
Otro beneficio	5,405	3.0%	1,252	10.5%	1,080	4.2%	504	17.1%	52,901	20.1%	209,714	79.9%	262,615
Mujer													
Vacaciones pagadas	5,320	15.8%	4,966	51.5%	3,213	30.0%	1,179	72.0%	52,902	56.6%	40,571	43.4%	93,472
Pago por horas extras	4,727	14.0%	3,684	38.2%	2,219	20.7%	697	42.6%	52,903	54.7%	43,815	45.3%	96,717
Doble sueldo o regalía pascual	11,483	34.1%	5,379	55.8%	5,376	50.2%	1,313	80.2%	52,904	62.6%	31,671	37.4%	84,575
Seguro de riesgos laborales	1,190	3.5%	3,772	39.1%	1,918	17.9%	1,230	75.1%	52,905	52.9%	47,138	47.1%	100,042
Seguro de salud	1,839	5.5%	4,400	45.6%	2,652	24.7%	1,286	78.5%	52,906	54.0%	45,070	46.0%	97,976
Seguro de riesgos laborales	1,190	3.5%	3,772	39.1%	1,918	17.9%	1,230	75.1%	52,907	52.9%	47,138	47.1%	100,044
Días pagados por enfermedad	4,723	14.0%	4,276	44.3%	2,289	21.4%	1,218	74.4%	52,908	55.4%	42,673	44.6%	95,581
AFP o plan de pensión	803	2.4%	2,917	30.2%	1,811	16.9%	1,198	73.2%	52,909	52.2%	48,471	47.8%	101,380
Otro beneficio	506	1.5%	945	9.8%	358	3.3%	98	6.0%	52,910	49.8%	53,341	50.2%	106,251

Fuente: Base de datos ENI 2017.

(*) Sólo se registran las respuestas “SI” para calcular valores absolutos y relativos.

(**) No se toma en cuenta las No Respuestas (NR) y la falta de información (S/N).

Bibliografía

ADE y Comisión Europea (2007): «Orientaciones estratégicas para la cooperación binacional entre Haití-República Dominicana» (mimeo).

AMÉRICA WATCH y Coalición Nacional por los Refugiados Haitianos (2003): *Silenting of people: the destruction of civil society in Haiti*. New York.

AMIN, Samir (1996): *Les defis de la mundialisation*, L´Harmattan, Paris.

_____ (s. f.): «Capitalismo, imperialismo, mundialización» (mimeo).

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2003): *Informe 2003: el pasado dice cosas que interesan al futuro*. Amnistía Internacional, Londres.

ANDERSON, Benedict (1997): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. FCE, México.

ANTONIN, Arnold (2010): «Haití: la catástrofe como política» (mimeo), documento inédito, Centro Petion, Puerto Príncipe.

APPLEYAR, Reginald (1999): *Emigration dynamics in developing countries*, vol. III: México, Central America and the Caribbean. UNPFA y OIM, Vermont.

ARISTY ESCUDER, Jaime (2011): «Impacto de la migración haitiana en el mercado laboral y las finanzas públicas en la República Dominicana», en *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*. FIES. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.

AYUSO, José Alejandro, Charles Clermont e Iván Ogando (2010): *Empresarios y desarrollo binacional*, CIES-Universidad Iberoamericana, Editorial Unibe, Santo Domingo.

BÁEZ EVERTSZ, Franc (1986): *Braceros haitianos en la República Dominicana*. Editora Taller, Santo Domingo.

_____ (1994): *Las migraciones internacionales en la República Dominicana*. Oficina Nacional de Planificación de la República Dominicana. Santo Domingo.

_____ (1997): *Migración y relaciones domínico-haitianas. Elementos para la definición de una política sobre la inmigración laboral haitiana* (mimeo). Documento elaborado para la Oficina del Ordenador Nacional para la Convención de Lomé IV, Santo Domingo.

_____ (2001): *Vecinos y extraños. Migrantes y relaciones inter-étnicas en un barrio popular de Santo Domingo.* Servicio Jesuita a Refugiados. Santo Domingo.

BÁEZ EVERTSZ, Franc, Rafael Durán, Juan Montero y Lalito Vargas (2018): *Evaluación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, del Régimen Especial y del Proceso de Registro en el Libro de Extranjeros y Regularización*, Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana, Santo Domingo.

BÁEZ EVERTSZ, Franc y Wilfredo Lozano (2005): «Los cambios de la inmigración y la polémica de sus cifras», en *Revista Dominicana de Política Exterior*, vol. I, núm. 1.

BÁEZ EVERTSZ, Franc y Wilfredo Lozano (2006): «Las cifras de la inmigración», en *Revista Dominicana de Política Exterior*, vol. I, núm. 1.

BÁEZ EVERTSZ, Franc y Wilfredo Lozano (2008): «La inmigración haitiana contemporánea en la República Dominicana», en Wilfredo Lozano y Bridget Wooding, *Los retos del desarrollo insular,* FLACSO/CIES, Santo Domingo.

BÁEZ EVERTSZ, Franc, Wilfredo Lozano, Jesús Díaz Segura y Rafael Durán (2011): *Inmigrantes haitianos y mercado laboral. Estudio sobre los trabajadores de la construcción y de la producción del guineo en República Dominicana*. OMLAD, Ministerio de Trabajo, República Dominicana.

BALAGUER, Joaquín (1983): *La isla al revés. Haití y el destino dominicano*. Editora Corripio, Santo Domingo.

BALIBAR, E. y I. Wallerstein (1991): *Raza, nación y clase*. IEPALA, Madrid.

BANCO MUNDIAL y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (1999): *Desarrollo fronterizo y equilibrio insular. Mesa de Desarrollo Fronterizo y Relaciones con Haití*. Documento preparado para el BM y la PUCMM por R. Silié, E. Croes, F. Báez y E. Tejeda, Santo Domingo.

BRUBAKER, Rogers (1994): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press.

BUCK-MORSS, Susan (2013): *Hegel, Haití y la historia universal,* Fondo de Cultura Económica, México.

CASTELLS, Manuel (2005): *La era de la información, vol. 1: La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid, España.

_____ (1997): *La era de la información, vol. 2: El poder de la identidad*. Alianza Editorial, Madrid, España.

_____ (Ed.) (2006): *La sociedad red: Una visión global*. Alianza Editorial, Madrid. España.

CASTILLO, José del (1979): «Las emigraciones y su aporte a la cultura dominicana (finales del siglo XIX y principios del XX)», en *EME-EME Estudios Dominicanos,* vol. VIII, nro. 45, noviembre-diciembre.

_____ (1981): «La inmigración de braceros azucareros en la República Dominicana, 1900-1930». *Cuadernos del CENDIA*, vol. CCXLII, nro. 7, Universidad Autónoma de Santo Domingo.

CASTLES, Stephen y Mark J. Miller (2004): *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno.* Universidad Autónoma de Zacatecas. Editorial Porrúa.

CASTOR, Suzy (1988): *Le massacre de 1937 et les relations haitiano-dominicaines*, Imprimerie le Natal, Porta u Prince.

CEARA HATTON, Miguel *et al.* (2010): *Política social*, t. III, PNUD, Oficina de Santo Domingo

CENTRO DE EXPORTACIÓN E INVERSIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (s. f.): «Relaciones comerciales entre la República Dominicana y Haití» (mimeo), Santo Domingo.

CENTRO DE FORMACIÓN Y ACCIÓN SOCIAL Y AGRARIA (CEFASA) (2012): *Condición y aportes de la mano de obra de origen haitiano a la economía dominicana*. Santiago.

CHEZ Checo, J. (2021). *La migración china en la República Dominicana 1862-1961*. Santo Domingo: Academia Dominicana de la Historia, vol. CLX. Editora Búho.

CLÉRISMÉ, Rénald (2003): *Main-D'Oeuvre Haitienne, Capital Dominicain*. L'Harmattan, Paris.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (1999): *Desarrollo*

Económico y Social en la República Dominicana. Los últimos 20 años y perspectivas para el siglo XXI. Santo Domingo.

COMUNIDAD EUROPEA. OFICINA EN REPÚBLICA DOMINICANA (2002): *Documento de estrategia de cooperación y Programa Indicativo 2001-2007* (mimeo), Santo Domingo.

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (2004): *Ley de Migración de la República Dominicana (285-04).*

CORTEN, André (2003): *El Estado débil. Haití y la República Dominicana*. Editorial Taller, Santo Domingo.

CORTEN, André e Isis Duarte (1994): «Quinientos mil haitianos en República Dominicana», en *Estudios Sociales*, octubre-diciembre, Santo Domingo.

CUELLO, José Israel (1997): *Contratación de mano de obra haitiana destinada a la industria azucarera dominicana, 1952-1986*. Editora Taller, Santo Domingo.

DE LUCAS, Javier (2003a): «Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración», en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, núm. 1 (noviembre), pp. 43-70.

_____ (2003b): «Sobre las políticas de inmigración en un mundo globalizado», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 7, pp. 23-52.

_____ (2004): «La inmigración, como res política», en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, vol. 10, p. 1-44.

DESPRADEL, Carlos (2005): *40 años de economía dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo.

DILLA, Haroldo y Sobeida de Jesús Cedano (2005): «Consulta ciudadana sobre las prioridades para el desarrollo fronterizo. Informe final» (mimeo). Documento preparado para FLACSO, PADF-USAID y Dirección General de Desarrollo Fronterizo, Santo Domingo.

DORE, Carlos (1992): «Migración haitiana y trabajo en la República Dominicana: ¿esclavitud o capitalismo?», en Wilfredo Lozano (ed.): *La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana,* FLACSO-República Dominicana y North South Center-University of Miami. Editora Amigo del Hogar.

DORE, Carlos (2006): «Después de Hatillo Palma. Lo nuevo y lo viejo en la inmigración haitiana», en *Global*, núm. 8, vol. 3, enero-febrero, Santo Domingo.

DUARTE, Isis (2011): «La mano de obra haitiana en la construcción: características, valoraciones y prácticas», en FIES: *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.

ESPINAL, Rosario (2018): *Descendientes de inmigrantes en la República Dominicana*. Estudio complementario a la ENI 2012. UNFPA, Santo Domingo.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2004): *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo.

FERGUSON, James (2003): *Migration in the Caribbean: Haiti, Dominican Republic and beyond*. London.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNPFA), Unión Europea (UE) y Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2013): *Primera Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2012). Informe general*. Santo Domingo.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNPFA), Unión Europea (UE) y Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2018): *Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI 2017). Informe general*. Santo Domingo.

GARCÍA, Humberto y Jorge L. Giovannetti (2003): «Garveyismo y racismo en el Caribe: El caso de la población cocola en la República Dominicana», en *Caribbean Studies*, vol. 31, núm. 1, enero-junio.

_____ (2022): *Garveyismo y racismo en el Caribe: El caso de la población cocola en la República Dominicana*. Colección Clásicos de la Migración Dominicana. Instituto Nacional de Migración y Banco de Reservas de la República Dominicana.

GARDINER, Harvey (1979): *La política de inmigración del dictador Trujillo. Estudio sobre la creación de una imagen humanitaria*. Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, Santo Domingo.

GELLNER, Ernest (1983): *Nations and nationalism*. Oxford.

GIRAULT, Christian (1985): *El comercio del café en Haití*. Editora Taller, Santo Domingo.

GODÍNEZ, Víctor y Jorge Máttar (coords.) (2009): *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. CEPAL, México.

GONZÁLEZ Tapia, José (1984): *Legislación migratoria de la República Dominicana*, Imprenta Costa Brava, Santo Domingo.

GUZMÁN, Rolando, Magdalena Lizardo, Manuel Agosín y Rafael Capellán (2011): *Cuatro décadas de desarrollo productivo en República Dominicana,* INTEC, Santo Domingo.

HALL, John A. (2000) (ed.): *Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo.* Cambridge University Press, Madrid.

HIRST, Mónica (2010): «Haití y los desafíos de una reconstrucción sustentable. Una mirada sudamericana», en *Política Externa*, Paz e Terra, Sao Paulo.

HIRSCHMAN, Albert O. (1977): *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica, México.

HOBSBAWM, Eric (1998): *Naciones y nacionalismo desde 1780.* Crítica, Grupo Editorial Grijalbo, Barcelona.

HONNETH, Axel (2011): *La sociedad del desprecio*, Editorial Trotta, Madrid.

INTERNACIONAL HUMAN LAW CLINIC (2002): Huéspedes mal recibidos: un estudio de las expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano de la República Dominicana a Haití. University of California.

INOA, Orlando (1999): *Azúcar. Árabes, cocolos y haitianos*. Santo Domingo.

JANSEN, Senaida y C. Millán (1991): *Género, trabajo y etnia en los bateyes dominicanos*. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Programa de Estudios de la Mujer. Editora de Colores, Santo Domingo.

KRASNER, Stephen D. (2001): *Soberanía, hipocresía organizada*. Paidós, Barcelona.

LEVY, Peggy (2022): *De Baní a Boston. Construyendo comunidad a través de fronteras.* Instituto Nacional de Migración de República Dominicana, Santo Domingo.

LOCKWARD, Alfonso (1994): *Presencia judía en Santo Domingo*. Editora Taller, Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo (1997): *Jornaleros e inmigrantes.* Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

_____ (2001): *Los trabajadores del capitalismo exportador. Mercado de trabajo, economía exportadora y sustitución de importaciones en la República Dominicana, 1950-1980*. Banco Central de la República Dominicana.

_____ (2008): *La paradoja de las migraciones. El Estado dominicano frente a la inmigración haitiana,* CIES/UNIBE, FLACSO y SJRM, impreso en Editora Búho, Santo Domingo.

_____ (2013a): *Inmigración, género y mercado de trabajo en la República Dominicana*. UNFPA, Santo Domingo.

_____ (2013b): *La razón democrática*, Universidad Iberoamericana-Fundación Friedrich Ebert-FLACSO-Centro Bonó, Editora Búho, Santo Domingo.

_____ (2017): *La política del poder. La crisis de la democracia dominicana en el siglo XXI*, CEP-FES-FLACSO, impreso en Editora Panamericana, Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo (ed.) (1992): *La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y la República Dominicana*. Programa FLACSO-República Dominicana-Centro Norte-Sur Universidad de Miami. Santo Domingo.

_____ (ed.) (1998): *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la Post Guerra Fría*. Nueva Sociedad, Caracas.

_____ (ed.) (2000): Integración, sociedad y política en el Caribe. FLACSO. Impreso en Amigo del Hogar, Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo y Franc Báez Evertsz (1985): *Migración internacional y economía cafetalera. Estudio sobre la migración estacional de trabajadores haitianos a la cosecha cafetalera en la República Dominicana*. CEPAE, Editora Taina. Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo y Ramón Tejada (2004): *Estado de la democracia en la República Dominicana. Informe ejecutivo* Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana (UNIBE), Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo y Wooding, Bridget (eds.) (2008): *Los retos del desarrollo insular. Desarrollo sostenible, migraciones y derechos*

humanos en las relaciones domínico-haitianas en el siglo XXI, FLACSO-RD y CIES-Universidad Iberoamericana, Santo Domingo.

LOZANO, Wilfredo, Franc Báez Evertsz, Carmen Amelia Cedeño (s. f.): «Documentos sobre el Proyecto de Ley de Migración, del Grupo de Trabajo sobre la Ley de Migración y la Unidad Técnica de Gestión Migratoria» (mimeo).

LUNDAHL, Mats y R. Vargas (1983): «Inmigración haitiana hacia la República Dominicana», en: EME-EME Estudios Dominicanos, vol. XII, núm. 68, septiembre-octubre.

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).

MAINGOT, Anthony P. y Wilfredo Lozano (2005): *The United States and the Caribbean. Transforming hegemony and sovereignty*. Routledge, New York-London.

MÁRMORA, Lelio (2002): *Las políticas de migraciones internacionales*. Editorial Paidós.

MARSHALL, T. H. (1998): *Ciudadanía y clases sociales*. Alianza Editorial, Madrid.

MEILLASOUX, Claude (1979): *Mujeres, graneros y capitales. Economía doméstica y capitalismo*, Siglo XXI, México.

MOYA PONS, Frank *et al*. (1986): El batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo.

MUÑIZ, Anselmo *et al.* (2017): *Imaginar el futuro. Ciudadanía y democracia en la cultura política dominicana*, Instituto de Investigaciones Sociales para el Desarrollo, Editora Amigo del Hogar, Santo Domingo.

MURPHY, Martin (1986): *Dominican Sugar Plantation: Production and foreign Labour Integration*. Praeger Publishers, N.Y.

NÚÑEZ, Manuel (2001): *El ocaso de la nación dominicana*, Segunda Edición. Editorial Letra Gráfica, Santo Domingo.

NÚÑEZ, Manuel (2005): «Por allá, por Hatillo Palma», en *Listín Diario,* 1 de junio, Santo Domingo.

PEGUERO, Valentina (2017): *Colonización y política: los japoneses y otros inmigrantes en la República Dominicana*. Ediciones Banreservas, Santo Domingo.

PIZARRO, Jorge (2008): *América Latina y el Caribe: Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.

PORTES, Alejandro (1981): *Labor class and the international system*. Academy Press. London, United Kingdom.

PORTES, Alejandro y Josh Dewind (comps.) (2006): *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas,* Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

PORTES, Alejandro y Rubén G. Rumbaut (2010): *América Inmigrante.* Anthropos, Barcelona.

PRICE-MARS, Jean (1953): *La República de Haití y la República Dominicana*, 3 vols. Puerto Príncipe.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2003): *Inventario de los conocimientos e intervenciones sobre la zona fronteriza Haití-República Dominicana*. Documento elaborado para el PNUD por FLACSO-INESA, Santo Domingo.

_____ (PNUD) (2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano-República Dominicana*. Santo Domingo.

_____ (PNUD) (2009): *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, New York.

_____ (PNUD) (2010): *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana* (tres volúmenes). Santo Domingo.

REA, Andrea y Maryse Tripier (2009): *Sociología de la inmigración*, Hacer Editorial, Barcelona.

RIVEROS, Natalia (2013): *Estado del arte de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2012*. Observatorio Migrantes del Caribe/Centro de Investigaciones y Estudios Sociales. Impreso en Editorial Búho, Santo Domingo.

_____ (2012): «Estado de la situación de la población de los bateyes dominicanos en relación a la documentación», Observatorio Migrantes del Caribe (OBMICA). Documento inédito.

_____ (2012b): *Informe sobre la cuestión de la migración internacional en la República Dominicana para el año 2011*, OBMICA, Impreso en Búho, Santo Domingo.

ROMERO, Juan Manuel (2016): *La inmigración española en República Dominicana,* Archivo General de la Nación, Santo Domingo.

ROSARIO, Pedro Juan del (1987): «Economía rural en la República Dominicana. Una nueva visión de los problemas agrarios» (1987) (mimeo). Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago.

SAFA, Helen I (1995): *De mantenidas a proveedoras.* Universidad de Puerto Rico.

SAHLINS, Marshall (1977/1983): *La economía de la edad de Piedra*, AKAL, Madrid.

SANG BEN, M. A. (2022): La migración china en República Dominicana 1961-2018. Santo Domingo: Instituto Nacional de Migración. Impresión Editora Búho.

SÁNCHEZ FUNG (2001): «Empleo y mercado de trabajo en la República Dominicana: una revisión de la literatura», en: *Revista de la CEPAL*, nro. 11/agosto.

SASSEN, Saskia (2007): *Los espectros de la globalización*. Katz Editores, Buenos Aires, Argentina.

SECRETARIADO TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA REPÚBLICA DOMINICANA, Oficina Nacional de Planificación (2005a): *Atlas de la Pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo.

_____ (2005b): *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana 2005*. Santo Domingo.

SECRETARÍA DE ESTADO DE LAS FUERZAS ARMADAS República Dominicana (2004): *La frontera: Prioridad en la Agenda Nacional del Siglo XXI.* Santo Domingo.

SECRETARÍA DE ESTADO DE RELACIONES EXTERIORES (SEREX) de la República Dominicana (1999): *La nueva política exterior dominicana y temas de relaciones internacionales*. Santo Domingo.

SECRETARÍA DE ESTADO DE RELACIONES EXTERIORES (SEREX) de la República Dominicana (2001a): A*cuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana*. Santo Domingo.

_____ (SEREX) de la República Dominicana (2001b): *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana*. Santo Domingo.

_____ (SEREX) de la República Dominicana (2001c): *Relaciones domínico-haitianas: 300 años de historia.* Santo Domingo.

_____ (SEFA) República Dominicana (2004): *La frontera: Prioridad en la Agenda Nacional del Siglo XXI*. Santo Domingo.

_____ (SEREX) (s. f.): *Postura general del Gobierno de la República Dominicana en el ámbito de las relaciones internacionales* (mimeo). Santo Domingo.

SILIÉ, Rubén y Carlos Segura (editores) (2002): *Una isla para dos*. FLACSO-República Dominicana.

SILIÉ, Rubén, y Carlos Segura (coordinadores) (2002): *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas.* FLACSO-Programa República Dominicana.

SILIÉ, Rubén, C. Segura y C. Dore y Cabral (2002): *La nueva inmigración haitiana.* FLACSO- República Dominicana. Santo Domingo.

SILIÉ, Rubén, Orlando Inoa y Arnold Antonin (editores) (1998): *La República Dominicana y Haití frente al futuro*, FLACSO-Programa República Dominicana. Impreso en Editora Búho, Santo Domingo.

STIGLITZ, Joseph E. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Madrid, España.

SMITH, Anthony (2000): *Nacionalismo y modernidad.* Istmo, Madrid.

SOTELO, Ignacio (2010): *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Editorial Trotta, Barcelona.

TORRES SAILLANT, Silvio, Ramona Hernández y Blas R. Jiménez (Comp.) (2004): *Desde la otra orilla: hacia una nacionalidad sin desalojos*. Librería La Trinitaria, Santo Domingo.

UNFPA-ONE (2017a): *Encuesta Nacional de Inmigrantes. Resumen del Informe General*, Santo Domingo.

_____ (2017b): *Encuesta Nacional de Inmigrantes. Informe General,* Santo Domingo.

VAITSOS, Constantino (1994): *Opciones dominicanas en tiempos de globalización.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santo Domingo.

VEGA, Bernardo (1983): *Haití y la República Dominicana,* vol. I: 1930-1937. Fundación Cultural Dominicana. Santo Domingo.

VEGA, Bernardo (1995): *Haití y la República Dominicana,* Vol. II: 1937-1938. Fundación Cultural Dominicana. Santo Domingo.

VEGA, Bernardo y Carlos Despradel (s. f.): *Estudio sobre la estrategia de integración económica de la República Dominicana*. Santo Domingo.

VILLEPIN, M. Dominique (2004): «Rapport au Ministre des Affaires Etrangeres M. Dominique de Villepin du Comité Indépendant de Réflexion et de Propositions sur les Relations Franco-Haitiennes». Mímeo. Paris.

WALLERSTEIN, I. y E. Balibar (1988): *Raza, nación y clase. Las identidades ambiguas*. Editora IEPALA. Madrid, España.

WOODING, Bridget (2011): «La presencia de las mujeres migrantes haitianas en el servicio doméstico en la República Dominicana», en *Movimientos migratorios desde y hacia la República Dominicana*, FIES, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Santo Domingo.

WOODING, Bridget y Richard Moseley-Williams (2005): *Les immigrants haïtens et leurs descendants en République Dominicaine*. Editora Búho, Santo Domingo.

WOODING, Bridget, Rivas, Miosotis, Sejour, Stephanie (2008): *On the cusp of change. Addressing the challenges for aid effectiveness and gender justice in Haiti*, UNIFEM, Haití/Caribbean Region.

YUNÉN, Rafael Emilio (1985): *La isla como es: Hipótesis para su interpretación*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, República Dominicana.

Índice onomástico

A
Abinader, Luis 268, 276, 285, 321, 390, 393, 402
Agosín, Manuel 456
Almeyda, Franklin 110
Althusser, Louis 63
Amin, Samir 385, 451
Anderson, Benedict 451
Antonin, Arnold 451, 461
Appleyar, Reginald 451
Aquiles 333
Aristide, Jean-Bertrand 151, 283, 309, 310
Aristy Escuder, Jaime 451
Atalli, Jacques 421
Atatürk, Kemal 354
Ayuso, José Alejandro 26, 246, 383, 451

B
Báez Evertsz, Franc 25, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 114, 115, 137, 143, 145, 149, 179, 180, 181, 227, 231, 233, 235, 236, 239, 240, 241, 244, 246, 291, 293, 323, 324, 417, 418, 419, 451, 452, 457, 458
Balaguer, Joaquín 63, 129, 130, 137, 151, 159, 213, 283, 309, 310, 313, 363, 452
Balibar, E. 324, 452, 462
Baños, Pedro 323
Bellarive 347
Benton, Lauren A. 421
Biden [Joe] 279, 323
Blanco 291
Bobbio, N. 63
Bobea, Lilian 419
Borges, Jorge Luis 41
Bosico 376, 386
Breuilly 354, 384
Brubaker, Rogers 386, 453
Buck-Morss, Susan 453
Bush [George] 124, 330

C
Caamaño, Andrés 417
Cabiya, Pedro 26
Cáceres, Frank 417
Capellán, Rafael 456
Castells, Manuel 303, 323, 324, 325, 355, 385, 421, 453
Castillo, José del 26, 114, 145, 227, 228, 230, 231, 236, 237, 239, 240, 241, 242, 246, 247, 419, 453
Castillo, Julia 26
Castillo, Pelegrín 106, 114, 227, 228, 229, 231, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 383
Castillo, Vincho 159, 312
Castles, Stephen 291, 453
Castor, Suzy 453
Castro, Fidel 283
Ceara Hatton, Miguel 324, 420, 453

Cedano, Sobeida de Jesús 383, 454
Cedeño, Carmen Amelia 25, 26, 66, 114, 179, 227, 229, 231, 233, 236, 237, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 458
Cedras 151
Chardón 146
Charles, C. 179
Chávez, Hugo 351
Chez Checo, J. 453
Clérismé, Rénald 453
Clermont, Charles 383, 451
Clinton, Bill 330, 332, 338, 347
Clinton, Hillary 330, 332
Corten, André 179, 454
Croes, E. 452
Cuello, José Israel 145, 182, 322, 418, 454

D
Decamps, Hatuey 172
De Lucas, Javier 378, 454
Despradel, Carlos 383, 454, 462
Dewind, Josh 323, 459
Díaz Segura, Jesús 452
Dilla, Haroldo 383, 454
Dore y Cabral, Carlos 26, 64, 114, 144, 145, 146, 179, 227, 229, 230, 231, 233, 234, 236, 238, 386, 454, 455, 461
Dorrejo, Erik 420
Duarte, Isis 454, 455
Dumezil 62
Durán, Rafael 452
Duvalier, François 309, 322
Duvalier, Jean-Claude (Baby Doc) 309

E
Eguren, Joaquín 421
Eliot, T.S. 41
Espinal, Flavio Darío 114, 227, 229, 233, 234, 235, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247
Espinal, Rosario 455

F
Ferguson, James 455
Fernández, Leonel 71, 80, 115, 117, 124, 129, 130, 137, 213, 214, 283, 310, 311, 312, 313, 319, 326, 328, 329, 330, 332, 350, 351, 383
Fernández, Luis 418
Ferrán, Fernando 26

G
García, Humberto 455
García Michel, Eduardo 114, 227, 236, 238, 241
Gardiner, Harvey 455
Gaudemar, Paul de 180
Gellner, Ernest 353, 384, 455
Giovannetti, Jorge L. 455
Girault, Christian 455
Godínez, Víctor 421, 456
González Pons, Alejandro 114, 227, 229, 231, 233, 234, 236, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247
González Tapia, José 324, 456
Gonzalves, Ralph 317
Gramsci 32, 63
Guarnizo, L. 67
Guerrero Prats, Frank 69, 70, 114
Guzmán, Rolando 456

H
Hall, John A. 456
Héctor, Cary 182
Held, David 169, 182
Heredia, Luis 240
Hernández, Ramona 461
Hirschman, Albert O. 325, 382, 386, 456
Hirst, Mónica 456
Hobsbawm, Eric 384, 456
Honneth, Axel 456

I
Inoa, Orlando 66, 456, 461
Insulza, José Miguel 316

J
James, C. L. R. 65
Jansen, Senaida 63, 456
Jiménez, Blas R. 461
Jorge Prats, Eduardo 383
Julios-Campuzano, Alfonso 379, 386

K
King, Martin Luther 170
Kirk, G. S. 62
Koechlin, José 421
Krasner, Stephen D. 456

L
Landolt, P. 67
Lemoine, M. 64
Levy, Peggy 323, 456
Levy Strauss 62
Lizardo, Magdalena 456
Lockward, Alfonso 456
Lozano, Ana Julia 7
Lozano Castillo, Ana Julia 27
Lozano, Wilfredo 20, 27, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 114, 115, 179, 180, 181, 182, 227, 228, 233, 234, 236, 238, 241, 242, 243, 244, 246, 247, 323, 324, 326, 382, 383, 386, 418, 419, 421, 452, 454, 457, 458
Lundahl, Mats 179, 444, 458

M
Macías, J. M. 458
Maingot, Anthony P. 180, 182, 458
Mannhein, Karl 63
Mármora, Lelio 180, 289, 323, 458
Marshall, T. H. 376, 386, 458
Martelly, Michel 310
Martiniello, Marco 376, 377, 378, 386, 426
Máttar, Jorge 421, 456
Medina, Danilo 317, 319
Meillasoux, Claude 458
Mejía, Hipólito 78, 114, 118, 130, 137, 214, 310, 311, 339
Mejía Ricart, Tirso 383
Mercedes Contreras, Ayacx 66, 144, 180
Millán, C. 63, 456
Miller, Mark J. 291, 453
Mintz, S. 65
Moïse, Jovenel 321, 394
Montero, Juan 452
Moseley-Williams, Richard 64, 145, 146, 181
Moya Pons, Frank 64, 66, 146, 179, 324, 458

Muñiz, Anselmo 458
Murphy, Martin 64, 143, 179, 458

N
Núñez, Manuel 24, 62, 63, 386, 458
Núñez, Maritza 119, 144, 385
Núñez, Ramón Emilio 115

O
Obama [Barack] 331
Ogando, Iván 383, 451
Ortiz Bosch, Milagros 78, 172, 383

P
Pared, Sigfrido 144
Peguero, Valentina 459
Peña, Diandino 68
Peña Gómez, José Francisco 29, 30, 65, 159, 309, 312, 366, 400
Perdomo, Nassef 115
Pierre, Sonia 331, 332
Piore, Michael 407, 421
Pizarro, Jorge 324, 459
Portes, Alejandro 67, 180, 181, 323, 324, 386, 421, 459
Préval, René 310, 311, 313, 328, 329, 331, 338, 343, 347, 383
Price-Mars, Jean 459

R
Rea, Andrea 459
Reid Cabral [Donald] 240
Richard Moseley-Williams 462
Richelieu 40
Rimbaud 39
Rivas, Miosotis 462
Riveros, Natalia 459
Rodríguez Adames, Dagoberto 114, 209, 227, 228, 231, 233
Romagnoli, Gino 65
Romero, Juan Manuel 460
Rosario, Desirée del 227
Rosario, Juan del 181
Rosario, Pedro Juan del 460
Rumbaut, Rubén G. 323, 386
Ruquoy 176
Rutinel, Tonty 69, 71, 77, 78

S
Sabbagh, Ivette 146
Sabel, Charles F. 407, 421
Safa, Helen I 460
Sahlins, Marshall 460
Sánchez Fung 460
Sang Ben, M. A. 460
Sassen, Saskia 460
Segura, Carlos 144, 145, 146, 383, 461
Sejour, Stephanie 462
Silié, Rubén 26, 144, 145, 146, 383, 452, 461
Smith, Anthony 384, 461
Sorel, G. 31, 63
Sotelo, Ignacio 386, 461
Stalin [Joseph] 354
Stiglitz, Joseph E. 182, 324, 461

T
Tavárez, Dinorah 146
Tejada, Argelia 64
Tejada, Ramón 457
Tejeda, Eddy 383, 452
Thédat 444
Tolentino Dipp, Hugo 26, 77, 78
Toman, Víctor 422
Torres Saillant, Silvio 461
Tripier, Maryse 459
Trujillo [Rafael L.] 88, 114, 129, 283, 322, 354, 359, 362, 402
Trump, Donald 275, 278, 323, 428

U
Ubiera, Plinio 114, 227, 231, 233, 236, 237, 238, 239, 241, 244, 246

V
Vaitsos, Constantino 383, 461
Vargas, Lalito 452
Vargas, R. 458
Vázquez, Jesús 69
Vega, Bernardo 26, 30, 53, 54, 55, 56, 59, 62, 138, 227, 383, 461, 462
Villepin, M. Dominique 462

W
Wallerstein, I. 324, 452, 462
Walton, John 180, 324
Wooding, Bridget 64, 145, 146, 181, 323, 326, 382, 383, 386, 452, 457, 462

Y
Yean 376, 386
Yunén, Rafael Emilio 462

Esta segunda edición corregida y ampliada de *La paradoja de las migraciones*, de Wilfredo Lozano, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de la imprenta Amigo del Hogar en Santo Domingo, República Dominicana, en el mes de marzo de 2025.

Durante varias décadas de ininterrumpida labor intelectual, Wilfredo Lozano ha sabido ganar respeto y admiración de sus colegas en el área de los estudios migratorios y en las ciencias sociales en general. Este volumen presenta una serie de sus ensayos de obligada lectura para todos aquellos interesados en el pasado, presente y futuro de las migraciones y sus relaciones con el desarrollo nacional de la República Dominicana.

Alejandro Portes
Sociólogo y profesor
Universidad de Miami/Universidad de Princeton
Premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales

Wilfredo Lozano es, sin duda, el principal estudioso del tema migratorio en su país. Sus obras son referencia obligada para conocer el origen y expansión de la movilidad humana desde y hacia República Dominicana. El rigor científico de sus investigaciones no deja brechas para la instrumentalización política que se le ha impuesto a un asunto tan decisivo para la formación de las identidades en el mundo y el desarrollo social.

Rubén Silié
Sociólogo, historiador y profesor de la
Universidad Autónoma de Santo Domingo

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

ISBN 978-9945-634-40-2